

Afghanistan: Staatsaufbau ohne Staat

Maaß, Citha D.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Maaß, C. D. (2007). *Afghanistan: Staatsaufbau ohne Staat*. (SWP-Studie, S 4). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-245327>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Citha D. Maaß

Afghanistan: Staatsaufbau ohne Staat

S 4
Februar 2007
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2007

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Anspruch und Wirklichkeit der internationalen Bemühungen um einen nachhaltigen Staatsaufbau
10	Angemessenheit der konzeptionellen Ansätze
10	»Failed State«: Staat ohne Staatsgewalt
11	Politische Kontextbedingungen
12	Internationale Aufbauhilfe: Chancen und Grenzen
15	Legitimitätsdefizite der Regierung Karzai
15	Formale versus funktionale Legitimität
16	Leistungsfähigkeit: Strukturelle Herausforderungen
18	Akzeptanzproblem: Politische Herausforderungen
21	Sicherheitsprobleme und die Erwartungen der afghanischen Bevölkerung
21	Sicherheitsrisiken
22	Folgen enttäuschter Sicherheitsbedürfnisse für Regierung und internationale Gemeinschaft
24	Internationale Militärpräsenz: Konstruktiv oder kontraproduktiv?
28	Fazit
29	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Citha D. Maaß ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin der
Forschungsgruppe Asien*

Afghanistan: Staatsaufbau ohne Staat

Seit Mai 2006 hat sich die Sicherheitslage in Afghanistan besorgniserregend verschlechtert. Im Frühsommer 2006 begann im Süden Afghanistans eine US-geführte Militäroffensive. Sie brachte jedoch nicht jenen Grad an Stabilisierung, der vor der am 31. Juli 2006 erfolgten Kommandoübergabe an die Nato-geführten Truppen der International Security Assistance Force (ISAF) erreicht werden sollte. Stattdessen war die Nato gezwungen, ihre Schutztruppen aufzustocken. Zugleich führte sie die seit längerem geplante umfassende Reorganisation der ISAF-Strukturen durch und zog die vierte Stufe der territorialen Ausdehnung von ISAF vor, die nun schon im Oktober 2006 auf den Osten Afghanistans ausgriff. In diesem Zusammenhang übernahm Deutschland am 1. Juni 2006 das Regionalkommando Nord.

Die Gründe für die prekäre Gesamtlage liegen sowohl im Regelungsansatz der internationalen Akteure als auch im Versagen der neuen afghanischen Regierung:

1. Der konzeptionelle Ansatz, den die Vereinten Nationen (VN) als Koordinatorin des internationalen Engagements in Afghanistan verfolgen, berücksichtigt zu wenig die extrem defizitären Strukturen des zerrütteten afghanischen Staatswesens (*failed state*). Zudem werden die VN-Bemühungen durch den von den USA im Süden und Osten Afghanistans geführten »Krieg gegen den internationalen Terrorismus« belastet.
2. Dem von der internationalen Gemeinschaft aufgebauten Präsidenten Karzai ist es nicht gelungen, sich in der Bevölkerung Glaubwürdigkeit zu verschaffen. Allgemein herrscht Enttäuschung über sein Unvermögen, die neuen staatlichen Institutionen so funktionsfähig zu machen, dass sie das von der Bevölkerung erwartete Minimum an staatlichen Dienstleistungen im Sicherheits- und Wirtschaftsbereich bieten. Da Karzai offenkundig von der internationalen Gemeinschaft abhängig ist, wird auch sie in die Akzeptanzkrise hineingezogen, da sie die Regierung Karzai nicht nachdrücklich genug kontrolliert.
3. Die Regierung Karzai hat es nicht vermocht, den von Paschtunen besiedelten Süden, Südosten und die östlichen Grenzgebiete unter ihre Hoheitsgewalt zu bringen. Zudem ist es den dort von Ende

2001 bis Juli 2006 im Rahmen der »Operation Enduring Freedom« (OEF) kämpfenden Truppen unter US-Führung nicht gelungen, die heterogene Allianz der grenzüberschreitend operierenden Oppositionellen Militanten Kräfte (OMK) zu schwächen. Die OEF-Einheiten trugen mit ihrem »robusten« militärischen Vorgehen eher dazu bei, dass sie in der Bevölkerung zunehmend als Besatzungstruppen wahrgenommen wurden. Nun steht zu befürchten, dass auch die Wahrnehmung der ISAF-Truppen einen ähnlichen Wandel erlebt.

Die internationale Gemeinschaft wird vor diesem Hintergrund ihre Befriedungs- und Aufbaustrategie überprüfen müssen. Noch gibt es ausreichend Spielräume, um die strukturellen Fehlentwicklungen zu korrigieren. Diese Chance würde allerdings verpasst, wenn man die Kurskorrektur von vornherein auf eine baldige Exit-Strategie ausrichtet. Zudem wird sich mit rein militärischen Maßnahmen ein weiterer Sicherheitsverfall nicht verhindern lassen.

Vordringlich sind drei grundlegende Aufgaben zu erfüllen: zum einen ist die Interessenallianz der heterogenen OMK aufzubrechen, zum zweiten die Entfremdung paschtunischer Bevölkerungsgruppen im Süden, Südosten und Osten rückgängig zu machen und zum dritten sind lokale Machthaber an einer militanten Austragung ihrer Rivalitäten zu hindern. Dazu sollten militärische, politische und wirtschaftliche Maßnahmen miteinander verknüpft werden:

- ▶ Um die Sicherheitslage zu stabilisieren, sollten sich die ISAF-Truppen deutlich vom OEF-Mandat abgrenzen, da sich der seit Ende 2001 unter diesem Mandat geführte Anti-Terror-Krieg als kontraproduktiv für die Befriedung des Landes erwiesen hat. Die deutsche Führung des ISAF-Regionalkommandos Nord kann dabei die guten Erfahrungen mit dem bisherigen bürgernahen Auftreten der deutschen Soldaten und dem vertrauensbildenden Dialog mit der Bevölkerung nutzen. Notwendige Maßnahmen zum Eigenschutz der ISAF-Soldaten dürfen darüber jedoch nicht vernachlässigt werden.
- ▶ Soweit es die Sicherheitslage erlaubt, sollten wirtschaftliche Entwicklungsmaßnahmen forciert werden. Dabei ist nicht die Quantität der verfügbaren Gelder entscheidend, da Afghanistans finanzielle Absorptionsfähigkeit weiterhin äußerst gering bleiben wird. Anstelle finanzieller Großprojekte, die oftmals Korruption gefördert haben, sind langfristige Programme zum Aufbau entsprechender Kapazitäten zu empfehlen. Sie kosten wenig Geld, erfordern allerdings viel Zeit, vergrößern

aber langfristig die Fähigkeiten und Chancen der Menschen in den neuen staatlichen Institutionen und der privaten Wirtschaft und sie stärken überdies die Zivilgesellschaft.

- ▶ Bei der Entscheidung über diese Maßnahmen sollte auf eine gewisse regionale Ausgewogenheit geachtet werden: Driften die unterschiedlichen Entwicklungsgeschwindigkeiten des vorerst noch relativ ruhigen Nordens und Westens einerseits und des spannungsgeladenen Südens und Ostens andererseits zu weit auseinander, dürfte die historische, stark emotionalisierte Machtrivalität zwischen der paschtunischen Bevölkerungsmehrheit und den nicht-paschtunischen Minderheiten verschärft werden. Das würde einen nachhaltigen Staatsaufbau massiv erschweren. Deshalb sind soziale und wirtschaftliche Projekte im Süden und Osten überall dort gezielt zu fördern, wo die Sicherheitslage dies zulässt, und sei es nur in rudimentärer Form als vertrauensbildende Maßnahmen.
- ▶ Präsident Karzais Personalpolitik droht den Aufbau effizienter staatlicher Institutionen zu konterkarieren. Deshalb sollten sich die internationalen Geber und insbesondere die EU-Mitgliedstaaten bemühen, ihre Kritik mit einer Stimme konsequent vorzutragen, und sie sollten auf die nachträgliche Korrektur personeller Fehlbesetzungen bestehen.
- ▶ Wie bereits im Vorfeld zu den afghanischen Parlamentswahlen 2005 von Deutschland und der EU gefordert, sollten Aufbau und Schulung der Parteien in dem noch schwachen Parteiensystem gefördert werden. Zugleich sollte die Bevölkerung über Bedeutung und Mechanismen des Meinungsbildungsprozesses aufgeklärt werden, der mit einem pluralistischen Parteiensystem einhergeht.

Anspruch und Wirklichkeit der internationalen Bemühungen um einen nachhaltigen Staatsaufbau

Auf der Londoner Afghanistan-Konferenz¹ vom 31. Januar bis 1. Februar 2006 wurde der *Afghanistan Compact*² verabschiedet, der Rahmenplan für die zweite, auf fünf Jahre angelegte Aufbauphase. Der Compact schließt an den sogenannten Bonner Prozess³ an, der am 22. Dezember 2001 mit der Vereidigung von Hamid Karzai als Interimspräsident begann und mit der Konstituierung des afghanischen Parlaments am 19. Dezember 2005 endete.

Der Afghanistan Compact übernimmt die konzeptionellen Leitlinien des Bonner Prozesses, die der erste Sonderbeauftragte des VN-Generalsekretärs, Lakhdar Brahimi, Ende 2001 mit den beiden Begriffen *Afghan ownership* und *light footprint* umschrieb.⁴ Der Compact modifiziert diese Leitlinien insofern, als nun die afghanische Eigenverantwortung und Führung in der Partnerschaft mit der internationalen Gemeinschaft noch stärker betont werden. Dagegen sollen sich die internationalen Geber auf die Bereitstellung von Ressourcen und auf politische Unterstützung beschränken. Der VN wird eine »zentrale und unparteiisch koordinierende Rolle« zugewiesen.

1 Von der gastgebenden britischen Regierung ist eine offizielle Website mit Links zu wichtigen Dokumenten eingerichtet worden: <www.afghanistanconference.gov.uk>. Die Konferenz wurde von ihren drei Vorsitzenden eröffnet: dem VN-Generalsekretär Kofi Annan, dem britischen Premierminister Tony Blair und dem afghanischen Präsidenten Hamid Karzai. Die gemeinsame Eröffnung sollte das unverändert starke internationale Engagement in Afghanistan symbolisieren.

2 Vgl. *The Afghanistan Compact*, verabschiedet auf der Londoner Konferenz am 31.1.2006, <www.ands.gov.af/admin/ands/ands_docs/upload/UploadFolder/Afghanistan%20Compact.pdf>.

3 Benannt nach dem *Bonner Abkommen* vom 5.12.2001, das den umständlichen Titel trug: *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions*, UN Security Council, Document S/2001/1154, 5.12.2001, <www.uno/frieden/afghanistan/talks/agreement.htm>.

4 Vgl. Lakhdar Brahimi, Special Representative of the Secretary-General for Afghanistan (SRSG), Briefing to the Security Council, 19.7.2002, <www.un.org/News/dhlatest/afghan/brahimi-sc-july19.htm>. Brahimi sprach von einem »light expatriate footprint«, der fortan in der verkürzten Version als »light footprint« zum geflügelten Wort wurde.

Doch so reibungslos, wie die offiziellen Reden auf der Londoner Konferenz verschiedentlich suggerieren, sind der Staatsaufbau und die Übernahme der politischen Verantwortung durch den am 9. Oktober 2004 direkt gewählten Präsidenten Hamid Karzai bisher nicht verlaufen. So konzidiert denn auch der *Afghanistan Compact* in der Präambel, dass »Afghanistans Übergang zu Frieden und Stabilität noch nicht gesichert sei und ein starkes internationales Engagement weiterhin benötigt werde«.

Das zentrale Problem bildet die Diskrepanz zwischen der Schaffung formaler Institutionen und deren Fähigkeit, staatliche Dienstleistungen wirksam zu erbringen: Beim Aufbau staatlicher Institutionen hat es beachtliche Fortschritte gegeben, doch sind die neuen Staatsorgane überwiegend noch nicht funktionsfähig. Und die neue Regierung kann ihre Amtsgewalt nur begrenzt im Land (politisch-territoriale Dimension) und nur rudimentär bei der Implementierung von Aufbauprogrammen (fachlich-sektorale Dimension) zur Geltung bringen. Von einem nachhaltigen Aufbau kann insofern noch keine Rede sein.

Bedenken löst aber nicht nur die mangelnde Funktionsfähigkeit der neuen Institutionen aus. Die jüngsten Entwicklungen in Afghanistan stellen zudem auch die konzeptionellen Annahmen des *Afghanistan Compact* in Frage. Drei besorgniserregende Entwicklungen illustrieren dies:

- ▶ **Sicherheit und staatliches Gewaltmonopol:** Im Mai 2006 begannen die US-geführten Koalitionstreitkräfte ihre große Militäroffensive »Mountain Thrust« im Süden des Landes. Die Offensive wurde im Rahmen des Krieges gegen den Terrorismus geführt und sollte die Übernahme des Regionalkommandos Süd durch die Nato-Schutztruppen der International Security Assistance Force (ISAF) vorbereiten, die dann am 31. Juli 2006 vollzogen wurde. Die Militäroffensive und die Übernahme des Kommandos durch die Nato waren notwendig, weil die Regierung Karzai das staatliche Gewaltmonopol nicht ausüben, sich nicht wirkungsvoll an der »Operation Enduring Freedom« beteiligen und in verschiedenen Landesteilen kein sicheres Umfeld für den zivilen Aufbau gewährleisten konnte.

Karte 1

Afghanistan: Provinzen und regionales Umfeld



Quelle: United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Cartographic Section, Map No. 3958, Rev. 5, Oktober 2005.

- **Langfristige Alimentierung durch internationale Geber:** Das jährliche Staatsbudget Afghanistans wird derzeit zu 93% extern finanziert. Eine spürbare Reduzierung dieses hohen externen Anteils ist mittel- bis langfristig nicht zu erwarten. Die afghanische Regierung kann kaum Steuern erheben, weil dazu im Land die wirtschaftliche Grundlage fehlt. Auch kann sie die neu entwickelten Konzepte für Steuer-, Zoll- und sonstige Finanzeinnahmen faktisch vorerst nicht umsetzen. Die finanzielle Abhängigkeit von den internationalen Gebern dürfte die partnerschaftliche Leitlinie des Afghanistan Compact zu einer politischen Fiktion machen. Afghanistan droht in seine historische Rolle als Rentierstaat zurückzufallen, der sich den Interessen der wichtigsten Geber zu beugen hat.
- **Auf der Kippe zu einem »narco-state«:** Die Drogenwirtschaft hat sich zu einem »systemischen Destabi-

lisierungsfaktor« entwickelt. Sie korrumpiert das politische System bis in die höchsten Regierungsspitzen, produziert zu wesentlichen Teilen die Kaufkraft für den legalen Wirtschaftssektor, verstärkt reformbehindernde soziale Abhängigkeiten bis hinunter zur Dorfebene und sie fördert mafiöse Verflechtungen zwischen Drogenhändlern und grenzüberschreitenden Netzwerken verschiedener Aufstandsgruppen.

Seit der Londoner Afghanistan-Konferenz wird immer wieder die Frage gestellt, ob sich Afghanistan trotz der schwierigen Gesamtlage tendenziell doch im Prozess eines nachhaltigen Aufbaus befindet. Lassen sich die strukturellen Fehlentwicklungen, die inzwischen unübersehbar sind, noch korrigieren? Für die drei wesentlichen Bereiche lassen sich die Fragen konkreter fassen:

1. **Konzeptioneller Ansatz:** Ist das Konzept, das dem Afghanistan Compact zugrunde liegt, geeignet, um unter den extremen Rahmenbedingungen zerfallener staatlicher Strukturen das Staatswesen nachhaltig neu aufzubauen?
2. **Legitimitätsdefizite** der neuen afghanischen Regierung: Bislang verfügt Präsident Hamid Karzai über eine formale Legitimität, die er mit Hilfe extern organisierter und finanzierter Wahlen erlangt hat. Gelingt es ihm, diese Legitimität in eine funktionale umzuwandeln und zu festigen? Wird seine Regierung also in einem Grade funktionsfähig sein, dass sie staatliche Dienstleistungen für die Bevölkerung erbringen und damit innenpolitische Akzeptanz gewinnen kann?
3. **Sicherheitsprobleme und Erwartungen der Bevölkerung:** Die zentrale Herausforderung für die Regierung Karzai besteht darin, eine weitere Verschlechterung der seit Frühjahr 2006 kritischen Sicherheitslage zu verhindern. Der Mangel an Sicherheit stellt das größte Hindernis für den Wiederaufbau dar und verzögert eine Verbesserung der kriegsbedingt katastrophalen Wirtschaftssituation. Die Bevölkerung erwartet denn auch vor allem, dass die Regierung das Grundbedürfnis nach Sicherheit erfüllt.

Angemessenheit der konzeptionellen Ansätze

Die Frage, ob das Konzept der internationalen Gemeinschaft für den Staatsaufbau Afghanistans angemessen ist, lässt sich in drei Unterfragen gliedern: Welche staatlichen Strukturen haben den langjährigen Krieg überstanden und was muss wieder oder neu aufgebaut werden? Was sind die internen und internationalen Kontextbedingungen und wie wirken sie sich auf konzeptionelle Ansätze und praktisches Vorgehen aus? Und wo liegen die Grenzen für die Konzipierung eines extern geförderten Staatsaufbaus?

»Failed State«: Staat ohne Staatsgewalt

Im Falle Afghanistans ist die internationale Gemeinschaft mit extrem schwierigen Voraussetzungen konfrontiert, denn unter den fragilen Staaten gehört Afghanistan aufgrund des vollständigen Zusammenbruchs der Staatsgewalt zu der Subkategorie der *failed states*.⁵ Vergrößert wird das Vakuum noch durch ein historisches Defizit: Bislang ist es noch keiner afghanischen Staatsgewalt gelungen, Strukturen aufzubauen, deren Durchsetzungsvermögen faktisch bis auf die Kommunalebene hinunterreichte. Stattdessen fungierten regionale Machthaber in Gestalt tribaler oder religiöser Führer als Mittler zwischen der Zentralgewalt und der lokalen Ebene. Den afghanischen Herrschern ist es nicht gelungen, das tribal-klientelistische Gesellschaftssystem aus der Zeit der Staatsgründung allmählich in ein modernes Staatswesen umzuwandeln. Insofern geht es nun auch nicht darum, etwas wiederherzustellen. Vielmehr muss eine Staatsgewalt im Sinne einer Instanz, die politisch-konstitutionelle Kontrolle über das Territorium und die Bevölkerung ausübt, neu aufgebaut werden.

5 Vier Typen fragiler Staatlichkeit werden unterschieden: (1) konsolidierte bzw. sich konsolidierende Staaten (*consolidated bzw. consolidating states*), (2) schwache Staaten (*weak states*), (3) versagende oder verfallende Staaten (*failing states*) und (4) gescheiterte bzw. zerfallene Staaten (*failed bzw. collapsed states*). Vgl. Ulrich Schneckener, »States at Risk – Zur Analyse fragiler Staatlichkeit«, in: Ulrich Schneckener (Hg.), *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004 (S 43/04), S. 15–16.

Hinzu kommen die Deformationen infolge der Kriegs- und Drogenwirtschaft, Millionen von nicht geborgenen Minen und die tiefe Traumatisierung der Bevölkerung durch erlittene Gewalttaten. Angesichts dieser katastrophalen Zerstörung wäre zu erwarten, dass Afghanistan auch unter weiteren Defiziten leidet, die charakteristisch für einen *failed state* sind. Doch ergibt sich bei genauerer Betrachtung ein differenziertes Bild. So ist zwar der afghanische Staat durch den Krieg zerstört (*failed*) worden, aber er ist nicht als territoriale Einheit zerfallen (*collapsed*).

Das Staatsgebiet, dessen Grenzen seit der Staatsgründung 1747 unverändert geblieben sind, wurde zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellt. Nicht einmal während des 23jährigen Krieges 1978–2001 war die territoriale Einheit gefährdet. Lediglich die östliche Grenze, die sogenannte Durand-Linie, stellt ein Problem dar.⁶ Nach der Unabhängigkeit Pakistans und Indiens 1947 wurde diese Linie von afghanischer Seite als Grenze zu Pakistan für ungültig erklärt. Nachfolgende afghanische Regierungen setzten sich zeitweilig für ein »Großpaschtunistan« ein und beanspruchten Siedlungsgebiete der Stämme auf pakistanischer Seite. Zwischen den fünfziger und achtziger Jahren wurde die Kontroverse wiederholt zu einem nationalen Anliegen hochgespielt.

Mit Rücksicht auf die Interessen der betroffenen paschtunischen Stämme dürfte Präsident Karzai die Grenzfrage bis auf weiteres nicht endgültig klären wollen. Außerdem bietet sie sich für den Fall als Druckmittel gegenüber der pakistanischen Regierung an, dass die bilateralen Beziehungen in einen Zustand besonderer Anspannung geraten. Zu dieser Taktik griff bereits der neue afghanische Außenminister Rangin Dadfar Spanta bei seinem Antrittsbesuch in den USA im Juli 2006.⁷

6 Die Durand-Linie geht auf einen Vertrag zurück, der 1893 dem damaligen afghanischen Emir von der britisch-indischen Kolonialmacht aufgezwungen wurde. Die Linie zerschneidet willkürlich ein zusammenhängendes Siedlungsgebiet paschtunischer Stämme. Vgl. Barnett R. Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan. State Formation and Collapse in the International System*, Lahore u.a.: Vanguard Books, 1996.

7 Typisch für das Instrumentalisieren der Grenzkontroverse durch Kabul waren Dadfar Spantas widersprüchliche Äuße-

Abgesehen von dieser zeitweiligen Instrumentalisierung wird die territoriale Integrität Afghanistans durch den seit langem andauernden Schwebezustand jedoch nicht gefährdet. Auf einem anderen Blatt steht allerdings, dass die Grenze seit Jahrhunderten porös war und ist. Nomaden, Stammesclans, mafiöse Schmugglerorganisationen und den Taliban nahestehende aufständische Gruppen überschreiten die Grenze rege und häufig, zumal sie von keiner der beiden Seiten staatlich kontrolliert wird.⁸

Trotz der kriegsbedingten internen Fragmentierung hat sich ein Staatsvolk mit historisch gewachsenem afghanischem Nationalgefühl entwickelt. Dieses Gefühl stützt sich auf den Stolz auf die jahrhundertealte territoriale Unversehrtheit und darauf, sich in drei Kriegen⁹ erfolgreich gegen die kolonialen Eroberungsversuche Britisch-Indiens zur Wehr gesetzt zu haben. Hinzu kommt, dass es seit der offiziellen Unabhängigkeit 1919 keine separatistischen Bewegungen oder territorialen Annexionsbestrebungen der Nachbarstaaten gegeben hat. Das auch während des Krieges ungebrochene Nationalbewusstsein lässt sich auf die historisch begründete Formel bringen: gegen die äußere Bedrohung vereint, doch intern zerstritten in Zeiten, in denen ein äußerer Feind fehlt.

rungen. So deutete er zunächst eine potentielle Verbindung zwischen den – aus Kabuler Sicht unzureichenden – Bemühungen Islamabad um eine »grenzüberschreitende Terrorismusbekämpfung« und Kabuls Forderung nach »Selbstbestimmung« der Paschtunen in Pakistan an. Auf direkte Nachfrage eines Journalisten verneinte er jedoch eine Verbindung zwischen dem »Problem der terroristischen Anschläge« und der afghanischen Ablehnung der Durand-Linie. Vgl. Amin Tarzi, *Afghanistan: Kabul's New Strategy Focuses on Pakistan*, Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL), 10.7.2006. Spanta sprach vor dem Center for Strategic and International Studies (CSIS) in Washington am 6.7.2006, <www.afghanemb-canada.net>, Afghan News, 07/11/2006, Bulletin Nr. 1434.

⁸ Vgl. Christian Wagner/Citha D. Maaß, *Frieden in Waziristan. Erfolg oder Rückschlag im Kampf gegen den Terrorismus in Pakistan und Afghanistan?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2006 (SWP-Aktuell 46/06), <http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?id=1843>.

⁹ Die Kriege fanden 1839–1842, 1878–1880 und 1919 statt und sind bis heute im afghanischen Bewusstsein präsent. Auf sie nehmen Afghanen Bezug, wenn sie die seit 2006 bestehende britische Beteiligung an militärischen Operationen (bis Juli 2006 unter OEF- und dann unter ISAF-Mandat) in den südlichen Provinzen kommentieren und ein Scheitern der multilateralen Streitkräfte voraussagen.

Politische Kontextbedingungen

Der Staatsaufbau in Afghanistan wird durch Rahmenbedingungen belastet, die sich sowohl auf kriegsbedingte interne Strukturmerkmale als auch auf jüngste internationale Entwicklungen zurückführen lassen.

Der internationalen Intervention in Afghanistan wurde im Bonner Abkommen vom 5. Dezember 2001 folgendes grundsätzliches Ziel vorgegeben: nationale Versöhnung, dauerhafter Frieden sowie Stabilität und Respekt für die Menschenrechte sollten gefördert werden.¹⁰ Auf diese Zielsetzung bezogen sich auch regelmäßig die Folgedokumente der internationalen Geber und der afghanischen Regierung. Die UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) folgte der VN-Strategie, die für Friedensmissionen nach dem Ende des Kalten Krieges galt und dem Leitgedanken eines dauerhaften Friedens verpflichtet ist, der auch nach dem Abzug der internationalen Präsenz anhält.

Dabei übertrug die VN jedoch Lehren aus anderen Friedensmissionen auf Afghanistan, ohne dessen besondere interne Konstellationen zu berücksichtigen. So sollte in Afghanistan ein vergleichbar umfassendes Mandat wie das der vorausgegangenen Mission in Osttimor vermieden werden. Von Anfang an war der Konsolidierungsansatz daher auch durch die beiden Leitlinien *Afghan ownership* und *light footprint* charakterisiert. Dies entsprach aber nicht dem Ausmaß internationalen Engagements, das für eine dauerhafte Befriedung Afghanistans notwendig gewesen wäre.

Für den neuen Typ von Friedensmissionen ist kennzeichnend, dass sie mehrheitlich in Staaten durchgeführt wurden, in denen das Staatswesen als Folge interner Konflikte (Bürgerkriege) und nicht als Folge eines zwischenstaatlichen Krieges zerstört war. Afghanistan dagegen wurde durch Kriege zerstört, deren Charakter sich im Laufe der Zeit mehrfach wandelte. Von einem ursprünglich partiellen Stellvertreterkrieg¹¹ im Kontext des Kalten Krieges seit Ende 1979 wandelte er sich in den neunziger Jahren in einen Bürgerkrieg mit wechselnder externer Einmischung.

In der komplizierten Kriegsgeschichte lösten sich mehrere Regime mit unterschiedlicher ideologischer

¹⁰ Vgl. *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan* [wie Fn. 3].

¹¹ Eine direkte Konfrontation mit den in Afghanistan kämpfenden sowjetischen Truppen vermied die USA und rüstete statt dessen mit pakistanischer Unterstützung die afghanischen Mujaheddin auf.

Orientierung ab, die sich auf jeweils eigene machtpolitische Allianzen zwischen internen und externen Akteuren stützten. Die daraus resultierenden ideologischen und machtpolitischen Rivalitäten belasteten den internationalen Aufbauprozess ab Ende 2001. Das Störpotential, das diese Rivalitäten bergen, wurde weder bei den Verhandlungen über das Bonner Abkommen noch bei der Entwicklung des Konzepts für den international geförderten Staatsaufbau ausreichend wahrgenommen. Vielmehr duldete die VN im Sinne der genannten beiden Leitlinien, dass sich diskreditierte Kriegsparteien wieder rehabilitieren und ihre tief in der Gesellschaft verankerten Klientelsysteme stärken konnten. Da diese Leitlinien im Afghanistan Compact noch stärker akzentuiert werden,¹² setzt sich diese verhängnisvolle Nachsicht fort. Mit diesem Verhalten mindert die VN ihr Gewicht und beraubt sich der Möglichkeit, der destabilisierenden Machtkonkurrenz zwischen afghanischen Reformkräften und ideologischen Gegnern entgegenzuwirken.

Schließlich belastet der von der Bush-Regierung als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 ausgerufene »Krieg gegen den internationalen Terrorismus« die Mission in Afghanistan. Erstmals soll eine Friedensmission einen dauerhaften Frieden in einem Land schaffen, in dem zur gleichen Zeit US-geführte Koalitionsstreitkräfte einen Anti-Terror-Krieg führen. Das macht die Afghanistan-Mission politisch und konzeptionell einmalig. Sie soll einen »peace-building«-Prozess in einem Land einleiten, das noch gar nicht in die »post-conflict«-Phase eingetreten ist, in dem kein Friedensvertrag den Übergang zum »Nachkriegs«-Aufbau regelt und in dem der Krieg – wenn auch ein andersgearteter – weitergeht. Daraus erwächst ein politisches und sicherheitspolitisches Problem, das den Erfolg der Friedensmission grundsätzlich gefährdet.

Die globale Bedrohung durch den weltweiten Terrorismus erklärt die Sonderrolle der USA in Afghanistan. So haben die USA in verschiedenen Sektoren ihre eigene Strategie entwickelt und üben Druck auf andere internationale Geber aus, um deren divergierendes Vorgehen dem eigenen anzunähern. Besonders

augenfällig praktizierte dies Zalmay Khalilzad, Bushs Sonderbeauftragter und US-Botschafter in Afghanistan bis Juni 2005. Er verkörperte die Vormachtstellung der USA und wurde denn auch als »Vizekönig« oder faktischer Präsident Afghanistans bezeichnet. Die Abhängigkeit vom Sonderbeauftragten und von den USA erschwerte es dem afghanischen Präsidenten, sich von dem Image einer Marionette des Westens zu befreien, das er in konservativen Gesellschaftsteilen genoss.

Internationale Aufbauhilfe: Chancen und Grenzen

Die im Dezember 2005 beschlossene Aufstockung der Nato-geführten ISAF-Truppen¹³ läuft den Intentionen des VN-Ansatzes zuwider. Gemäß dessen konzeptioneller Leitlinie des *light footprint* soll die Zahl der internationalen politischen Berater oder Militärs reduziert und nicht erhöht werden. Auch soll die afghanische Regierung befähigt werden, selbst politische Verantwortung zu übernehmen, ihr staatliches Gewaltmonopol im gesamten Territorium geltend zu machen und die internationalen Kräfte bei der Herstellung von Sicherheit zu ersetzen.

Darüber hinaus erwächst ein grundsätzliches Problem aus dem sich abzeichnenden Konflikt zwischen den Normen des VN-Ansatzes für einen Staatsaufbau und den gesellschaftlichen und politischen Gegebenheiten in Afghanistan, die teilweise durch vormoderne Herrschaftsstrukturen und in vorislamische Zeit zurückreichende lokale Gewohnheitsrechte der verschiedenen ethnischen Gruppen geprägt sind. Das VN-Konzept ist aus der westlichen Ideen- und Herrschaftsgeschichte hervorgegangen und orientiert sich an dem Modell des demokratischen Rechts- und Wohlfahrtsstaates. Diese normative Vorgabe suchen die VN-Friedensmissionen mit der Strategie »Frieden durch Demokratisierung, Liberalisierung und Marktbildung«¹⁴ umzusetzen. Der Ansatz beruht auf der Annahme, dass sich gesellschaftliche Konflikte entschärfen lassen, wenn Auseinandersetzungen nicht mehr mit Waffen, sondern mit dem politischen Mittel des Wahlzettels ausgetragen werden und die Kräfte des freien Marktes eine nachhaltige wirtschaftliche

¹² So beschränkt der Afghanistan Compact die Rolle der internationalen Gemeinschaft darauf, die afghanische Regierung mit den notwendigen Ressourcen auszustatten und sie bei der Verwirklichung ihrer »Entwicklungsvision 2020« zu unterstützen. Bezug genommen wird auf den *Afghanistan Millennium Development Goals Report 2005, Vision 2020*, <http://www.ands.gov.af/src/src/MDGs_Reps/FINALMDG%20%20REPORT%20_Saturday%201327.pdf>.

¹³ Vgl. *Revised Operational Plan for Nato's Expanding Mission in Afghanistan*, Brüssel, 8.12.2005, latest update of 18 May 2006, <http://www.nato.int/issues/afghanistan_stage3/index.htm>.

¹⁴ »Peace through democratization, liberalization and marketization« (vgl. Ronald Paris, *At War's End. Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge u.a. 2004, S. 5–6).

Entwicklung fördern und dadurch soziale Spannungen vermindern.

Der am westlichen Modell orientierte Staatsaufbau in Afghanistan ruft innenpolitische Konflikte hervor. Da die Mehrheit der Bevölkerung Afghanistans durch andere als westliche Werte geprägt ist, können die bisherigen Machthaber an diese Werte appellieren, um in ihrer machtpolitischen Auseinandersetzung mit der Regierung Karzai die Bevölkerung zu mobilisieren. Einer solchen Instrumentalisierung könnte dadurch entgegengewirkt werden, dass die Frist für die Einführung des westlichen Modells deutlich verlängert wird. Auch sollte sich der Reformprozess den religiös-kulturellen Eigenheiten anpassen mit dem Ziel, die historisch gewachsenen politischen Machtverflechtungen allmählich zu überwinden, die sich auf Patronage und Klientelsysteme, religiös-kulturelle Traditionen, lokale Gewohnheitsrechte und die islamische Scharia stützen. Dabei sind auch die machtpolitischen Interessen zu berücksichtigen, die aus der Kriegswirtschaft (Drogen, Schmuggel, Korruption) resultieren.

Die Verschlechterung der Gesamtlage im Jahre 2006 belegte, dass es der UNAMA nicht ausreichend gelungen war, die Machtbasis des noch fragilen Systems zu stabilisieren. So berücksichtigte die Mission etwa beim Aufbau der Institutionen in der ersten Phase zu wenig die strukturellen Defizite des *failed state* Afghanistan. Da nicht an vorhandene staatliche Strukturen angeknüpft werden konnte, mussten von Grund auf neue Institutionen mit neuen Verfahren errichtet werden. Das provozierte den Widerstand bisheriger Machthaber und traditioneller gesellschaftlicher Kräfte in einem Ausmaß, das offensichtlich von der UNAMA und der internationalen Gemeinschaft unterschätzt worden war.

Auch gelang es der UNAMA nicht, eine adäquate Antwort auf eines der grundsätzlichen Probleme zu finden, mit denen jeder Staat im Übergang von der Kriegsherrschaft zu einer neuen politischen Ordnung konfrontiert ist: Inwieweit müssen bisherige Machthaber in die neuen Strukturen eingebunden werden? Und wann ist die Grenze der Glaubwürdigkeit überschritten, weil zu viele einflussreiche Kriegsherren, bekannte Kriegsverbrecher und Drogenbarone auf Schlüsselpositionen berufen wurden und dadurch den Neuaufbau des politischen Systems kompromittieren?

Ein korrigierendes Eingreifen der UNAMA wurde dadurch erschwert, dass insbesondere die USA die kontraproduktive Kooptionsstrategie der Regierung Karzai wiederholt duldeten und Karzai – entgegen den Forde-

rungen manch europäischer Geber – nicht zu einem konsequenteren Vorgehen gegen Kommandanten illegaler Milizen und gegen Drogenbarone aufforderten. Das Verhalten der USA lässt darauf schließen, dass es von Interessen geleitet ist, die von dem UNAMA-Konzept abweichen oder ihm sogar zuwiderlaufen. So zeichnet sich ab, dass die USA eine Konsolidierung anstreben, die kurzfristig darauf abzielt, die Macht des von ihr aufgebauten Präsidenten Karzai zu stärken und vor dem Hintergrund des Irak-Fiaskos einen »Demokratisierungserfolg« in Afghanistan vorzuweisen. Es scheint ihr weniger darum zu gehen, das politische System langfristig und nachhaltig zu stabilisieren. Schließlich dient die demonstrative Unterstützung für den schwachen Präsidenten Karzai offenbar auch dazu, ihn als Garanten für eine auf Dauer angelegte Beziehung¹⁵ und für die Sicherung permanenter US-Militärbasen¹⁶ wie jene auf dem Flughafen Bagram (nördlich von Kabul) an der Macht zu halten.

Doch das Bemühen um den Staatsaufbau in Afghanistan wird nicht nur durch die nationalen Sonderinteressen des wichtigsten externen Akteurs und den strategischen Balanceakt zwischen alten Machthabern und neuer politischer Führung erschwert. Vielmehr stoßen die internationalen Anstrengungen auch an grundsätzliche Grenzen, die einer externen Intervention in diesem Fall gesetzt sind. Zwar kann von außen eine neue Regierung eingesetzt, ein Staatsapparat errichtet, die Kompetenz einer neuen Regierung gefördert und Druck auf lokale Gewaltakteure ausgeübt werden, doch ist dies jeweils nur indirekt möglich. Dagegen muss die eigentliche Leistung von der neuen Regierung selbst erbracht werden, um sich dadurch nicht zuletzt auch gegenüber der eigenen Bevölkerung zu legitimieren. Angesichts der weitreichenden Kriegszerstörungen wird die Bevölkerung sicher keine übertrieben hohen Erwartungen an die Funktionsfähigkeit haben. Aber sie wird die neue Regierung gleichwohl nur dann akzeptieren, wenn sie elementare staatliche Leistungen erbringt, wie Arbeits-

¹⁵ Das bekräftigte der damalige US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld erneut bei einer gemeinsamen Pressekonferenz mit Präsident Karzai in Kabul am 21.12.2005, BBC, <http://news.bbc.co.uk/go/pr/ft/-/1/hi/world/south_asia/4548556.stm>.

¹⁶ US-General Richard Myers, Chairman Joint Chiefs of Staff, erläuterte bei seinem Besuch in Kabul am 16.3.2005 die US-Überlegungen, »long-term bases in Afghanistan as part of its 'global basing construct« zu errichten mit dem Ziel, die US-Sicherheitspräsenz überall in der Welt zu zeigen. BBC, <http://news.bbc.co.uk/go/pr/ft/-/1/hi/world/south_asia/4355571.stm>.

beschaffung, eine rudimentäre Gesundheitsversorgung und andere soziale Dienste. In einer vom Krieg zerrissenen Gesellschaft dürfte eine breite politische Akzeptanz vor allem dadurch zu gewinnen sein, dass die neue Regierung Sicherheit gewährleistet und ihr Gewaltmonopol gegenüber kriegsbelasteten Gewaltakteuren durchsetzt.

Legitimitätsdefizite der Regierung Karzai

Hamid Karzai ist ein von der internationalen Gemeinschaft aufgebauter Präsident. Zwar hat er sich in direkten Wahlen mit der erforderlichen verfassungsmäßigen Mehrheit durch das afghanische Volk legitimieren lassen. Doch wächst inzwischen die Kritik an seiner politischen Strategie in der afghanischen Bevölkerung und zunehmend auch unter den internationalen Gebern.

Formale versus funktionale Legitimität

Die ambivalente Haltung der afghanischen Bevölkerung ist auf zwei Defizite zurückzuführen:

- ▶ Zum einen ist es Karzai nicht gelungen, neben der äußeren Legitimität auch ausreichend interne Anerkennung zu gewinnen. Dieses Ungleichgewicht kann im Falle einer weiteren Lageverschlechterung von Karzais Gegnern als grundsätzlicher Wertekonflikt instrumentalisiert werden.
- ▶ Zum anderen hat er es über die formale Legitimation hinaus nicht vermocht, seine Regierung und die mit internationaler Hilfe aufgebauten staatlichen Institutionen funktionsfähig zu machen. Er hat sich also keine »Legitimation durch Leistungserbringung« verschafft.

Das zentrale Anliegen des Bonner Prozesses bestand darin, einen Mechanismus zu entwickeln, mit dessen Hilfe eine vom afghanischen Volk legitimierte Regierung eingesetzt werden konnte.¹⁷ Wollte man jedoch ein Staatswesen nachhaltig aufbauen, reichte es nicht

aus, neue Institutionen zu schaffen. Vielmehr mussten die Institutionen auch in die Lage versetzt werden, leistungsfähig zu sein. Das wiederum ist die Aufgabe des neuen afghanischen Präsidenten. Doch ist Präsident Karzai zu Beginn der zweiten Aufbauphase ausreichend legitimiert, um sie zu erfüllen?

Der Präsident genießt zweifellos äußere Legitimität: Er wird von den internationalen Gebern als Garant dafür gesehen, dass in Afghanistan universelle Werte wie die Menschenrechte und westlich-liberale Ordnungssysteme wie Demokratie und Marktwirtschaft eingeführt werden. Da dies wiederum den neuen Konditionalitätskriterien der Weltbank entspricht, gewährleistet der Präsident insofern vorläufig den Zustrom internationaler Aufbaugelder. Dieser Zustrom wiederum ist eine wichtige Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der neuen staatlichen Institutionen und damit für die Gewinnung interner Legitimität.

In legaler Hinsicht hat Karzai mit dem mehrstufigen Wahlvorgehen sowohl die internationalen Kriterien (»Legitimation durch Verfahren«) erfüllt als auch das intern geforderte Quorum erreicht, denn er errang in den direkten Präsidentschaftswahlen mit 55% der Wählerstimmen die verfassungsmäßig erforderliche Mehrheit.

Dagegen besteht in normativer Hinsicht innenpolitischer Konfliktstoff. Die internationale Gemeinschaft erwartet von Karzai, dass er deren Normen (»Legitimation durch Werte«) in das neue politische System Afghanistans einführt. Doch ist die afghanische Bevölkerung in dieser Frage gespalten: der überwältigenden konservativ-islamischen Mehrheit steht eine Minderheit westlich-liberaler Reformkräfte gegenüber. Erstere beobachten den Präsidenten mit Misstrauen, denn sie sehen in ihm den Repräsentanten von außen aufgezwungener liberaler Werte (»Marionette des Westens«). Letztere unterstützen ihn als Vorkämpfer für eine westliche Öffnung der afghanischen Gesellschaft. Diese normative Polarisierung birgt innenpolitischen Sprengstoff, mit dem der Präsident bei seinem Streben nach interner Legitimität zu kämpfen hat.

Hier wird die Lücke zwischen der formalen und der funktionalen Legitimität sichtbar. Karzai kann sie nur

¹⁷ Das mehrstufige Verfahren wurde eingeleitet mit der *Emergency Loya Jirga* (Große Ratsversammlung) im Juni 2002, die mit der Wahl von Hamid Karzai zum Präsidenten einer Übergangsregierung ihr Ende fand. Die Verabschiedung einer neuen Verfassung im Januar 2004 bildete die Voraussetzung für die späteren Wahlgänge. Endgültig abgeschlossen wurde das Verfahren mit der direkten Wahl des Präsidenten durch das Volk im Oktober 2004, den Parlamentswahlen im September 2005 und der Einsetzung eines Zweikammerparlaments im Dezember 2005. Die Mitglieder der *Wolesi Jirga* (Unterhaus) wurden direkt, jene der *Meshrano Jirga* (Oberhaus) zu einem Drittel indirekt über die neuen Provinzräte gewählt, zu einem Drittel vom Präsidenten ernannt und – wegen der auf unbestimmte Zeit verschobenen Kommunalwahlen – zu einem Drittel übergangsweise bestimmt.

dann schließen, wenn er das Staatswesen funktionsfähig macht und auf diesem Wege das an westlichen Normen orientierte politische System stabilisiert. Um die Akzeptanz der Bürger und deren Vertrauen zu gewinnen, reicht es nicht aus, dass die Funktionsmechanismen der Regierung den Grundnormen und gesetzlichen Verfahren der afghanischen Gesellschaft entsprechen. Vielmehr erwartet die Bevölkerung nach der jahrzehntelangen Kriegswillkür, dass die neue Regierung Leistungen erbringt, die dem Wohlergehen der traumatisierten Menschen im Land dienen.

Letzteres ist die Grundlage für die funktionale Legitimität, die zwei Dimensionen umfasst: eine Input- und eine Output-Dimension.¹⁸ Zu der Input-Dimension gehören beispielsweise die Einbindung der Bevölkerung in den politischen Prozess, das Mitwirken politischer Parteien am politischen System, die Einbeziehung früherer Gewaltakteure in den Prozess einer nicht-militanten politischen Konsensbildung, das Herauslösen von Eliten aus tribalen oder ethnischen Patronagesystemen und die Rekrutierung für die neuen staatlichen Institutionen aufgrund beruflicher Qualifikation.

Entscheidender für die Akzeptanz der Bevölkerung ist jedoch die Output-Dimension. Zu ihr gehört das gesamte Spektrum staatlicher Dienstleistungen. Unter den extremen Bedingungen eines *failed state* nach einem lang andauernden Krieg steht unter den vorrangigsten Erfordernissen die Gewährleistung von Sicherheit an oberster Stelle, gefolgt von Programmen zur Armutsbekämpfung und Arbeitsbeschaffung. Auch Anti-Korruptionsmaßnahmen, *good governance* und Steigerung der Effizienz des neuen Staatsapparats tragen dazu bei, dass die Bevölkerung Vertrauen in die neue Regierung fasst.

Leistungsfähigkeit: Strukturelle Herausforderungen

Unter den in Afghanistan herrschenden extremen Bedingungen ist grundsätzlich fraglich, ob die Regierung ihre Steuerungsfähigkeit in den Kernbereichen Legitimität/Rechtsstaatlichkeit, Sicherheit und Wohlfahrt wieder bzw. neu herstellen kann. Dies dürfte wohl nur bis zu einem gewissen Grade gelingen, denn die strukturellen Defizite beeinträchtigen die rechtsstaatliche Qualität und ein effizientes Funktionieren

der neuen Regierung. Eine Folgeerscheinung kann ein Legitimitätsverlust sein: Nach einer anfänglichen Schonfrist kritisiert die Bevölkerung mittlerweile den niedrigen Standard der staatlichen Dienstleistungen und akzeptiert die Regierung immer weniger. Die solcherart geschwächte Regierung droht in Machtkämpfen mit früheren Kriegsherren oder neuen Rivalen zerrieben zu werden, die von dem international finanzierten Aufbaugeschäft profitiert haben.¹⁹

Wie schwierig es ist, Qualitätsstandards zu genügen, soll an den genannten Kernbereichen illustriert werden. Die Regierung wird sich mittels Wahlen formal durch die Wähler legitimieren lassen. Doch ist kaum zu erwarten, dass diesen Wahlen das internationale Gütesiegel »frei und fair« verliehen wird. Schon in den bisherigen Wahlgängen hatte die internationale Gemeinschaft davon abgesehen, international geltende demokratische Standards anzulegen.²⁰

Problematisch ist es auch um die Funktion »Wohlfahrt« bestellt. Gemeint ist die Fähigkeit der neuen Regierung, dem Staat durch Steuer- und Zolleinnahmen finanzielle Mittel zu verschaffen, die benötigt werden, um staatliche Dienst- und Transferleistungen bereitzustellen und zu finanzieren, wirtschaftliche Ressourcen zu verteilen und Steuerungskompetenz in der Sozial-, Wirtschafts- und Bildungspolitik und bei anderen Aufgaben auszuüben.

Diese hohen Anforderungen können jedoch von der neuen Regierung in Kabul auf absehbare Zeit nicht erfüllt werden. Vielmehr wird der *failed state* Afghanistan von externer Alimentierung abhängig bleiben. Unvermeidlich ist zudem auch die längerfristige Anwesenheit externer Berater. Vor diesem Hintergrund sollte der Maßstab für staatliche Funktionsfähigkeit relativiert und die Regierung erst einmal daran ge-

¹⁸ Vgl. Ulrich Schneckener, »Frieden Machen: *Peacebuilding* und *peacebuilder*«, in: *Die Friedens-Warte*, 80 (2005) 1–2, S. 35.

¹⁹ Die folgenden Bewertungen stützen sich auf mehrjährige Beobachtungen und zahlreiche Interviews der Autorin in Afghanistan. Zwischen Mai und Juni 2002 war sie eine von 27 internationalen Beobachtern der *Emergency Loya Jirga*. Von November 2002 bis Oktober 2005 arbeitete sie in Afghanistan an der Wahlvorbereitung mit und war in verschiedenen Provinzen tätig. Von Juli bis Oktober 2005 übte sie die Funktion einer Langzeitwahlbeobachterin der Europäischen Union aus.
²⁰ Exemplarisch dafür stand die Bewertung der EU-Wahlbeobachtungsmission. So wurde einerseits die Durchführung der Wahlen unter so schwierigen Bedingungen als Leistung gewürdigt, andererseits aber auch auf »Unregelmäßigkeiten und Betrug« hingewiesen. Vgl. European Union Election Observation Mission (EUEOM), *Afghanistan. Parliamentary and Provincial Council Elections*, Final Report, 18.9.2005, S. 1, <http://www.delafg.ec.europa.eu/en/downloadable_documents/EOM_final_report_elections-en.pdf>.

messen werden, ob es ihr gelingt, eine Transformation der Kriegs- in eine Nachkriegswirtschaft einzuleiten.

Da die neue Verfassung ein Präsidialsystem eingeführt hat, das den Präsidenten mit außerordentlichen Vollmachten ausstattet, trägt Karzai eine besondere Verantwortung für die Leistungsfähigkeit der im Aufbau befindlichen politischen Ordnung. Diese Verantwortung hat er nicht erst nach den Präsidentschaftswahlen im Oktober 2004, sondern schon mit seiner Vereidigung als Übergangspräsident im Dezember 2001 übernommen. Fünf Regierungsjahre sind eine ausreichend lange Zeitspanne, um eine politische Strategie für die Aufgabe des Staatsaufbaus auszuarbeiten. Probleme zeigen sich insbesondere mit Blick auf den Regierungsstil, den Grad an politischer Partizipation und die Gewaltenteilung.

Präsidialer Regierungsstil: Karzais patriarchalischer Führungsstil und sein Bestreben, sich als nationaler Führer nach dem Vorbild der historischen Emire zu präsentieren, weisen darauf hin, dass er sich nicht an westlichen Demokratievorstellungen orientiert.

Solange Karzai im Schatten des übermächtigen US-Botschafters Zalmay Khalilzad stand, blieb unklar, wer von beiden tatsächlich die Richtlinien vorgab. Eine Klärung schien aber schon deshalb nicht vorzuziehen, weil beide oft ähnliche Standpunkte vertraten, beispielsweise bei dem Machtpoker um das Präsidialsystem während der Verfassungs-Loya-Jirga im Dezember 2003. Während Karzai für das Präsidialsystem warb, trug Khalilzad hinter den Kulissen politische Händel mit einflussreichen Opponenten aus. Zweifel an Karzais demokratischer Grundgesinnung kamen erst auf, als er im Vorfeld der Parlamentswahlen in die Arbeit der international/national gemischt besetzten Electoral Complaints Commission (EEC) eingriff. Deren Aufgabe bestand darin, Kandidaten auszuschließen, die Milizen unterhielten oder gegen andere rechtsstaatliche Grundsätze verstießen. Karzai übte hinter den Kulissen Druck aus, damit die EEC zahlreiche Milizführer von der Verdachtsliste wieder entfernte, denen ansonsten die Nichtzulassung als Wahlkandidaten drohte.²¹ Das lässt darauf schließen, dass sich Karzai ein Patronagesystem aufbaut, in dem dann auch Angestellte für die neuen staatlichen Institutionen aufgrund persönlicher Klientelbeziehun-

gen statt nach Maßgabe ihrer fachlichen Qualifikation ausgesucht oder befördert werden.²²

Politische Partizipation: Trotz eines Wildwuchses an Parteien²³ mangelt es erheblich an politischer Partizipation. Innenpolitische und internationale Kritik richtet sich gegen mehrere Aspekte der politischen Strategie Karzais, die diesen Mangel eher fördert, als dass sie ihm abhilft. Zum einen wird seine Personalpolitik kritisiert, die eine breitere politische Partizipation verhindert. So wird ihm zu Recht vorgeworfen, regionale Machthaber auf einflussreiche Positionen zu berufen, die sich durch Kriegsverbrechen, Willkürherrschaft, Korruption oder Drogengeschäfte diskreditiert haben. Auch wenn Karzai diesem Vorwurf mit dem Hinweis begegnet, dass er auf die Unterstützung dieser Machthaber angewiesen sei, schwächt er mit dieser Praxis doch seine Glaubwürdigkeit.

Zum zweiten ist eine grundsätzliche Kontroverse über das Wahlsystem und die Funktion politischer Parteien entbrannt. Entgegen dem Rat von UNAMA, EU und internationalen Experten entschied sich Karzai mit Khalilzads Rückendeckung für das seltene »Single Non-Transferable Vote System« (ein einfaches Mehrheitswahlrecht ohne Wahllisten) als Modus der Parlamentswahlen im September 2005. Resultat war eine reine Persönlichkeitswahl mit unabhängigen Kandidaten. Obwohl Artikel 35 der Verfassung das grundsätzliche Recht auf Parteienbildung verbrieft und Artikel 3 des Parteiengesetzes ein pluralistisches Parteiensystem vorsieht, hat Karzai mit seinem Wahlrecht Parteien formal aus dem Wahlprozess ausgeschlossen.²⁴ Dabei machte er sich das »überwiegend negative Image«²⁵ zunutze, das die Parteien in der Bevölkerung besitzen, weil sie schwach sind und per-

²² Vgl. Citha D. Maaß, *Afghanistan ohne politische Parteien. Ist das neue Parlament funktionsfähig?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2006 (SWP-Aktuell 9/06), S. 2–3, <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1571>.

²³ Vgl. International Crisis Group (ICG), *Political Parties in Afghanistan*, Brüssel/Kabul, 2.6.2005 (Asia Briefing Nr. 39), <http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_asia/b039_political_parties_in_afghanistan.pdf>.

²⁴ Vgl. ICG, *Afghanistan's New Legislature: Making Democracy Work*, Brüssel/Kabul, 15.5.2006 (Asia Report Nr. 116), S. 3, <http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_asia/116_afghanistan_new_legislature_making_democracy_work.pdf>.

²⁵ Vgl. Andrew Wilder, *A House Divided? Analyzing the 2005 Afghan Elections*, Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), Dezember 2005, S. 9, <<http://www.areu.org.af/publications/A%20House%20Divided.pdf>>.

²¹ Diese Information erhielt die Autorin in Hintergrundgesprächen in Kabul, die sie in ihrer damaligen Funktion als Langzeitwahlbeobachterin der EUEOM im Zeitraum von August bis Anfang Oktober 2005 führte.

sonalisierte oder ethnisierte Strukturen aufweisen. Kritiker werfen Karzai vor, dass er es aus Interesse am Machterhalt unterlässt, den Aufbau eines pluralistischen Systems zu fördern.

Zum dritten lässt die gezielte Schwächung politischer Parteien ein organisatorisches Vakuum im öffentlichen Meinungsbildungsprozess entstehen. Vorerst mag dieses Vakuum in der afghanischen Öffentlichkeit noch nicht wahrgenommen werden, doch dürfte das Fehlen dieses strukturierenden Elements der Interessenartikulation vor den nächsten Wahlgängen für erhebliche innenpolitische Konflikte sorgen. Können die Parteien ihre Funktion im politischen Meinungsbildungsprozess nicht ausüben, bleibt der politische Raum – neben dem Präsidenten selbst – der Willkür und Manipulation bisheriger oder neuer Gewaltakteure, Drogenbarone und Nachkriegsprofiteure ausgesetzt. Der nach den Parlamentswahlen erwartete Selbstreinigungsprozess der Parteienlandschaft wird unter diesen Umständen massiv erschwert und demokratisch orientierte Parteien werden in dem Bemühen behindert, sich gut zu organisieren und eine nationale Reichweite aufzubauen.²⁶

Gewaltenteilung und Zusammenarbeit: Die Funktionsfähigkeit des Parlaments als gesetzgebende Gewalt ist geschwächt, das Prinzip der Gewaltenteilung kommt nicht zur Geltung. Mangels politischer Parteien sind die 249 Delegierten im Unterhaus (*Wolesi Jirga*) und die 102 Senatoren im Oberhaus (*Meshrano Jirga*) nicht in Fraktionen organisiert. Genau das war Karzais Absicht, denn er hoffte, auf diese Weise die vielen tatsächlichen oder angeblichen »Unabhängigen«²⁷ bei Abstimmungen leichter auf seine Seite ziehen zu können. Dass er damit die Funktionsfähigkeit der Legislative schwächt und die für ein demokratisches System notwendige Balance zwischen den drei staatlichen Gewalten verhindert, wird nun offen von internationalen Beobachtern kritisiert.²⁸

²⁶ Vgl. Thomas Ruttig, *Islamists, Leftist – and a Void in the Center. Afghanistan's Political Parties and Where They Come From (1902–2006)*, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Kabul: Afghanistan Office [Oktober 2006].

²⁷ Viele der Delegierten stehen Parteien nahe oder sind deren Mitglieder, legen dies aber nicht offen. Insofern ist es vor allem im Unterhaus kaum möglich, politische Flügel zu identifizieren. Auch eine Aufteilung in »Regierungs-« und »Oppositionsflügel« kann nicht vorgenommen werden, weil sich die meisten Delegierten noch alle Optionen offenhalten – ein fruchtbares Feld für Korruption und Machtschacher!

²⁸ Vgl. ICG, *Afghanistan's New Legislature: Making Democracy Work* [wie Fn. 24], S. ii: »Thus far President Karzai's government does not seem to have learnt the lessons of the past,

Allerdings ist fraglich, ob Karzais Rechnung aufgehen wird. So hat sich das Unterhaus als nicht so gefügig erwiesen, wie Karzai erhofft haben mochte. Beispielsweise billigte das Parlament zunächst nur 20 der insgesamt 25 nominierten Minister.²⁹ Abgelehnt wurde auch Karzais Kandidat für den Vorsitz des *Supreme Court*, der bisherige Oberste Richter Fazel Hadi Shinwari, ein höchst umstrittener islamistischer Veteran. Erst nach der parlamentarischen Sommerpause, die offensichtlich für Verhandlungen hinter den Kulissen genutzt wurde, bestätigte das Parlament vier neue Minister, einen zuvor abgelehnten Kandidaten, einen neuen Obersten Richter und weitere Mitglieder des Obersten Gerichts.

Akzeptanzproblem: Politische Herausforderungen

Die Schonfrist für Karzai war schneller abgelaufen, als selbst innenpolitische Gegner oder skeptische internationale Beobachter erwartet hatten. Ging Karzai noch als strahlender Sieger und Träger der Hoffnungen auf eine rasche Überwindung des Kriegschaos aus den Präsidentschaftswahlen im Oktober 2004 hervor, kam in der deutlich gesunkenen Beteiligung an den Parlamentswahlen im September 2005 bereits die unterschwellige Unzufriedenheit zum Vorschein.³⁰ Bei Wählerbefragungen hörte man immer wieder die gleiche Kritik: Karzai habe viel versprochen, aber wenig gehalten. War Karzais Ansehen zwischen den beiden Wahlgängen schleichend erodiert, beschleunigte sich der Erosionsprozess seit Anfang 2006 rapide. Nun wurde seine Regierung bei den mehrstündigen, von Gewaltausschreitungen

appearing instead to calculate that a weak, fragmented legislature would mean more power for itself rather than a lost opportunity for the country. It is imperative that the executive and legislative branches do not approach their relationship as a zero sum game.«

²⁹ Vgl. Amin Tarzi, *Analysis: Afghan President Gets Key Cabinet Picks, But At What Price?*, RFE/RL, 21.4.2006.

³⁰ Hatten sich an den Präsidentschaftswahlen nach offiziellen Angaben 8,1 Millionen Menschen beteiligt, waren es bei den Parlamentswahlen nur noch 6,4 Millionen, obwohl UNAMA über eine Million Erstwähler neu registriert hatte. Vgl. ICG, *Afghanistan's New Legislature: Making Democracy Work* [wie Fn. 24], S. 4. Neben der Frustration über den Präsidenten trugen aber noch andere Faktoren zu dem Wählerrückgang bei, so das komplizierte Wahlsystem und das mangelnde Verständnis für die Funktion eines Parlaments.

begleiteten Demonstrationen am 29. Mai 2006 in Kabul erstmals offen angegriffen.³¹

Zugleich verbreitete sich das »Bazargerücht«, dass die US-Regierung Präsident Karzai in nächster Zeit absetzen werde und bereits nach einem Nachfolger Ausschau halte. Unabhängig davon, wer das Gerücht lanciert hatte, war es ein Indiz dafür, wie angeschlagen Karzai inzwischen war. Dem konnte auch die auffällige Reisediplomatie der Bush-Administration kaum entgegenwirken. So besuchten in rascher Folge Präsident George W. Bush am 1. März, Außenministerin Condoleezza Rice am 28. Juni und Verteidigungsminister Donald Rumsfeld am 11. Juli 2006 Präsident Karzai in Kabul. George W. Bush gab den Tenor vor und äußerte die Hoffnung, dass sein kurzer Besuch Karzai moralisch unterstützen werde.³² Condoleezza Rice lobte überschwänglich Karzais »ausgezeichnete Führung«. Und Donald Rumsfeld griff nach seinem Kabul-Besuch zu dem ungewöhnlichen diplomatischen Schritt, in einem offenen Brief an das afghanische Volk den Fortschritt an der »politischen, wirtschaftlichen und Sicherheitsfront« hervorzuheben.³³

Die ernste Akzeptanzkrise wurde durch mehrere negative Entwicklungen ausgelöst, die sich gegenseitig verstärkten. In deren Folge vertiefte sich die Frustration der Bevölkerung und sahen sich die internationalen Geber zu immer deutlicherer Kritik veranlasst. Letzteres wiederum schwächte Karzais Image in der Bevölkerung und nährte Zweifel, ob er den Zustrom internationaler Aufbaugelder weiterhin gewährleisten könne oder – wie das »Bazargerücht« suggerierte – nicht besser durch einen neuen »Geldvermittler« ersetzt werden solle.

Der brisanteste Faktor war die im ganzen Land spürbare verschlechterte Sicherheitslage, demonstrierte sie doch die Ohnmacht der Regierung Karzai. Damit verbunden war das Drogenproblem, das die Regierung nicht in den Griff bekam. Bekannte Drogen-

barone saßen mittlerweile an politischen Schaltstellen, und die Mohnbauern sahen sich aus wirtschaftlicher Not gezwungen, den Anbau im Jahr 2006 wieder deutlich auszuweiten. Dabei wurde Karzais Drogenkontrollpolitik intern und international jedoch aus unterschiedlichen Gründen kritisiert. Die internationalen Geber bemängelten Karzais Nachgiebigkeit gegenüber den mächtigen Drogenbossen. Die Mohnbauern wiederum warfen Karzai vor, sie nicht vor den Vernichtungskampagnen der internationalen und insbesondere der amerikanischen Einsatztrupps geschützt und nicht dafür gesorgt zu haben, dass die international versprochenen Entschädigungen für vernichtete Ernten zuverlässig gezahlt wurden.

Eine eher diffuse, aber vom größten Teil der Bevölkerung getragene Kritik entzündete sich an der unverändert schlechten Wirtschaftslage. Gemessen an den Kriterien des Human Development Index war Afghanistan weltweit das sechstärmste Land.³⁴ Die bittere Not der allermeisten Afghanen, die sich dem sichtbaren Reichtum einer kleinen Gruppe von Neureichen und Nachkriegsprofiteuren gegenübersehen, war einer der wichtigsten psychologischen Auslöser der Akzeptanzkrise, denn ihre Hoffnung auf ein besseres Leben schwand zusehends. Das klang auch in der resignativen Klage der Wähler über Karzais leere Versprechungen an. Zwar arbeitete die afghanische Regierung zusammen mit der Weltbank-Gruppe diverse Masterpläne aus,³⁵ doch blieben sie auf den kleinen Kreis international vernetzter Technokraten beschränkt und wirkten sich – von wenigen Ausnahmen abgesehen³⁶ – kaum auf die konkrete Wirtschaftsentwicklung aus. Im täglichen Leben spürbar war dagegen die allgegenwärtige Korruption. Die Korrup-

31 Interviews der Autorin Ende Mai 2006 in Kabul mit afghanischen und internationalen Beobachtern der Demonstrationen. Vgl. Citha D. Maaß, »Kultur des Friedens« oder »Kultur des Krieges? Kriegsverbrechen und neue Gewalt in Afghanistan, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2006 (SWP-Aktuell 30/06).

32 Vgl. Jonathan Beale, *Bush Praises Afghanistan Progress*, BBC News, 1.3.2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/world/south_asia/4761432.stm>. Bush machte auf dem Weg nach Indien und Pakistan überraschend Station in Afghanistan. Es war sein erster Besuch in diesem Land.

33 Zit. aus: *Rumsfeld Sends Letter of Support to Afghans*, 18.7.2006, <http://news.yahoo.com/s/afp/20060718/pl_afp/afghanistanuspolitics_060718135325>.

34 Die statistischen Daten sind noch so lückenhaft, dass Afghanistan nicht in die Jahresberichte 2005 und 2006 des Human Development Index (HDI) der UNDP aufgenommen wurde. Stattdessen gab die UNDP im Februar 2005 einen eigenen afghanischen HDI heraus. Danach würde Afghanistan mit einem geschätzten Wert von 0,346 weltweit auf Platz 177 rangieren, knapp vor den sechs afrikanischen Staaten Burundi, Mali, Burkina Faso, Niger und Sierra Leone als Schlusslichtern, <http://www.undp.org.af/nhdr_04/pdfs/B_chapter2.pdf>.

35 Im Hinblick auf die Londoner Afghanistan-Konferenz Anfang 2006 wurde beispielsweise der umfangreiche Plan *Afghanistan's Millennium Development Goals Report 2005. Vision 2020* [wie Fn. 12] erstellt.

36 Zu den positiven Beispielen gehört das von der Weltbank finanzierte National Solidarity Program (NSP), <http://www.nspafghanistan.org/content/index_eng.html>.

tion wie auch Karzais Entscheidungsscheu in Verbindung mit seiner bereits problematisierten Personalpolitik waren verantwortlich dafür, dass staatliche Dienstleistungen von den neu geschaffenen Institutionen gar nicht oder völlig unzureichend erbracht wurden.

Sicherheitsprobleme und die Erwartungen der afghanischen Bevölkerung

Da einerseits großer Aufbaubedarf besteht und andererseits die finanziellen Ressourcen begrenzt sind, wurde während des Bonner Prozesses immer wieder die grundsätzliche Frage aufgeworfen, was höhere Priorität habe und wofür deshalb zuerst gesorgt werden müsse: Sicherheit oder Entwicklung? Die Sicherheitsexperten antworteten darauf: ohne Sicherheit keine Entwicklung. Und die VN-Experten ergänzten die Formel noch im Sinne der neuen *peace-building*-Strategie: ohne Sicherheit keine Entwicklung, und ohne Entwicklung kein nachhaltiger Frieden.

Zu Beginn der zweiten Aufbauphase lässt sich die Realität in manchen Provinzen mit den Worten beschreiben: Da keine Sicherheit geschaffen wurde, ist auch keine Entwicklung möglich, und statt eines nachhaltigen Friedens droht ein Rückfall in das frühere Chaos. Der Regierung Karzai ist es nicht gelungen, das staatliche Gewaltmonopol auf das gesamte Staatsterritorium auszudehnen. In circa einem Drittel des Landes besteht ein staatliches Machtvakuum. Die betroffene Bevölkerung muss sich folglich nach alternativen Schutzherren umschauen. Zwar gilt diese ernüchternde Lagebeschreibung nicht für das ganze Territorium, aber doch für immer größere Regionen im Süden, Südosten, Osten und zunehmend auch in den südlichen Distrikten des zentralen Berglandes.

Sicherheitsrisiken

Was die Bevölkerung als verschlechterte Sicherheitslage wahrnimmt, hat verschiedene Ursachen und differiert zudem von Region zu Region. Die Bedrohungen lassen sich in vier Kategorien einteilen:

1. Machtkämpfe zwischen lokalen bzw. regionalen Machthabern, Kommandanten und Drogenbaronen, aber auch zwischen Vertretern der Karzai-Regierung (z.B. von ihm eingesetzte Gouverneure und Polizeichefs) und lokalen Machthabern (z.B. Stammes- oder ethnische Minderheitsführer) in der betreffenden Provinz. – Laut UNAMA-Angaben fielen circa 80% aller militanten Konflikte in den südlichen Provinzen zwischen 2002 und 2004 (und wahrscheinlich auch noch im Jahr 2005) in diese Kategorie, obwohl sie von US-Militärquellen und

internationalen Medien ausschließlich den Taliban zugeschrieben wurden.³⁷ Ähnliches gilt für andere Landesteile, die aufgrund ihrer multiethnischen Zusammensetzung und multifraktionellen Machtstruktur besonders anfällig für lokal begrenzte Machtkämpfe sind.

2. Allgemeine Kriminalität: Sie ist im Ansteigen begriffen, beschränkt sich bislang aber primär auf städtische Zentren (besonders Kabul) und vorwiegend auf die einheimische Bevölkerung, dagegen vorläufig noch nicht auf das dortige internationale Personal.
3. Organisierte Drogenkriminalität: Entlang der innerafghanischen Routen für den Drogentransport hat 2006 die Zahl der Feuergefechte zwischen nationalen/internationalen Drogenfahndern und Drogenbanden zugenommen. Wiederholt sind auch nationale oder internationale Mitarbeiter von Aufbauprojekten in Hochburgen des Mohnanbaus überfallen und getötet worden. Je rigorosere internationale Kontrolltruppe gegen die Produktion und den Transport von Drogen vorgehen, desto mehr dürften sich diese Anschläge in den betroffenen Regionen häufen.
4. Selbstmordattentate verschiedener Widerstandsgruppen, »terroristische« Anschläge gemäß Sprachgebrauch der US-geführten »Operation Enduring Freedom« im »Krieg gegen den internationalen Terrorismus« und Aufstandsaktionen gegen die internationalen Truppen: Angesichts der im Jahr 2006 drastisch gestiegenen Zahl der Anschläge wird vermutet, dass sich verschiedene Aufstandsgruppen stärker koordinieren. Die Führer der einzelnen Gruppen, die ihre Kämpfer teils auf afghanischer und teils auf pakistanischer Seite rekrutieren, operieren in ihren jeweiligen regionalen Hochburgen. Dabei verfolgen diese Gruppen eigene politische oder ideologische Interessen, nutzen ihre jeweiligen tribalen Strukturen, bedienen sich aber auch von Karzai enttäuschter Sympathisanten, die sich aus ihren tribalen oder ethnischen Netzwerken

³⁷ Persönliche Information von UNAMA-Vertretern des Regionalbüros Kandahar, die die Autorin zwischen 2003 und 2005 mehrfach in Kandahar oder Kabul sprach.

gelöst haben. Dieser heterogene Widerstand dürfte seit 2006 nicht mehr nur von den Neo-Taliban³⁸ bzw. al-Qaida geleistet werden, sondern inzwischen auch von lokalen Drogenbaronen ohne ideologische Ausrichtung. Deshalb wird seit dem Frühsommer 2006 auch der Begriff »Oppositionelle Militante Kräfte« (OMK) verwendet.

Die Regierung ist also mit ganz unterschiedlichen Sicherheitsbedrohungen konfrontiert. An den lokalen Machtausinandersetzungen wird besonders deutlich, dass militärische Mittel allein nicht ausreichen, sie beizulegen und damit das Grundbedürfnis nach Sicherheit zu befriedigen. Vielmehr ist die Regierung Karzai gefordert, ihr Machtmonopol gegenüber Regionalfürsten mittels einer politischen Strategie durchzusetzen, die dann von den internationalen Repräsentanten und Militärtruppen mit politischen und militärischen Mitteln unterstützt werden sollte.

Folgen enttäuschter Sicherheitsbedürfnisse für Regierung und internationale Gemeinschaft

Als Resultat der bisherigen Entwicklungen schwindet die Glaubwürdigkeit der Regierung Karzai und wächst das Misstrauen gegen die internationalen Kräfte. Sowohl die Regierung Karzai als auch die internationale Gemeinschaft haben bei der Aufgabe versagt, das Grundbedürfnis nach Sicherheit zu befriedigen. Beide finden deshalb immer weniger Akzeptanz, zumal auch die Hoffnung auf wirtschaftliche Besserung enttäuscht wurde. Die Bevölkerung ist pragmatisch genug, der schwachen Regierung zuzugestehen, dass sie Sicherheit nur mit umfassender Unterstützung und physischer Präsenz internationaler Militärtruppen herzustellen vermag. Doch ist dieses Zugeständnis an Konditionen gebunden und stützt sich auf einen labilen Konsens der heterogenen Gesellschaft, die – über alle sozio-religiösen Gräben hinweg – in dem gemeinsamen Stolz geeint ist, niemals von fremden Eroberern unterworfen worden zu sein.

Wäre es Karzai mit internationaler Unterstützung in der ersten Aufbauphase gelungen, die Bevölkerung

von der Willkür der unzähligen Kommandanten zu befreien, hätte sich die derzeitige Akzeptanzkrise nicht so zugespitzt. Doch nun potenziert sich die Frustration, weil weder Sicherheit gewährleistet ist noch wirtschaftliche Besserung spürbar wird. Die Bevölkerung kritisiert in der Folge nicht allein die Regierung Karzai, sondern auch deren »internationale Hintermänner«, die sie für die Ineffizienz ihrer »Marionette« mitverantwortlich machen.

Dass die wachsende Kritik nicht in einen offenen Wertekonflikt zwischen konservativen und westlich-reformorientierten Kräften umschlägt und sich nicht in direktem Hass gegen das Militär (und die vielen hochbezahlten internationalen Berater) äußert, ist auf die Nachwirkungen einer schockartigen Erfahrung Anfang der neunziger Jahre zurückzuführen. Nach dem Sturz des von Moskau unterstützten letzten kommunistischen Regimes unter Mohammad Najibullah im April 1992 stellten die USA ihr umfassendes Engagement in Afghanistan schlagartig ein. Die Supermacht überließ Afghanistan den Afghanen und scherte sich nicht um den Bürgerkrieg, der 1992 zwischen den rivalisierenden Mujaheddin-Fraktionen ausbrach.³⁹

Diese ernüchternde Erfahrung hält auch konservative Bevölkerungsteile, die dem Streben nach Reformen westlichen Musters misstrauen, davon ab, einen baldigen Rückzug des internationalen Militärs oder der internationalen Organisationen zu fordern. Deren Rückzug würde nämlich bedeuten, dass Afghanistan erneut den Afghanen überlassen wäre. Und die Furcht vor diesem Szenario lässt selbst reformfeindliche Kräfte vor zu harscher Kritik an den Internationalen (vorerst noch) zurückschrecken.

Aufgrund der Erfahrung eines langen Krieges und angesichts der schwierigen Überlebensbedingungen erwartet die Bevölkerung, dass die neue Regierung elementare Bedürfnisse erfüllt. Wenn die Regierung diese Erwartung enttäuscht, macht sie sich relativ rasch unglaubwürdig. Die damit einhergehende

³⁸ Als Neo-Taliban werden sie bezeichnet, weil sich die Gruppen unter verschiedenen Führern neu organisiert haben (auch wenn Mullah Omar mit seinem engsten Rat weiterhin die oberste Autorität darstellt) und weil sie – im Unterschied zu den Taliban der neunziger Jahre – nun dezentral operieren. Rivalitäten zwischen den verschiedenen Führern auf der mittleren Ebene sind nicht auszuschließen.

³⁹ Erst das damit eintretende Chaos bereitete den Boden für die Taliban, die in der Frühphase 1994–1997 zunächst von konservativen Bevölkerungsgruppen als Ordnungsmacht willkommen geheißen wurden. 1997–1998 schlug die Stimmung um, als die Taliban unter wachsendem arabischem und pakistanischem Einfluss zusehends repressiver und dogmatischer wurden. Vgl. Citha D. Maaß, »National Reconciliation in Afghanistan. Conflict History and the Search for an Afghan Approach«, in: *Internationales Asienforum (International Quarterly for Asian Studies)*, 37 (2006) 1–2, S. 17–18. Vgl. Auch Steve Coll, *Ghost Wars*, New York 2004.

Akzeptanzkrise muss allerdings nicht automatisch zu einer Bewegung des breiten Widerstands gegen die Regierung eskalieren. Immerhin hat die um sich greifende Resignation in der afghanischen Bevölkerung aber zu einer Prioritätenverlagerung geführt.

Herrschte in der Frühphase des Nachkriegs-Aufbaus die Hoffnung auf wirtschaftliche Besserung vor, konzentriert sich mit zunehmender Verschlechterung der Gesamtlage die primäre Sorge wieder mehr auf physisches Überleben und Sicherheit. Das gilt insbesondere für diejenigen Regionen, in denen die nationale Regierung nicht präsent ist und lokale Machthaber die Oberhand besitzen, aber auch für Regionen, die von Vergeltungsanschlägen als Reaktion auf Machtkämpfe in anderen Landesteilen betroffen sind.

Da internationale Truppen in ihren Einsätzen mit dem Anspruch auftreten, das staatliche Machtmonopol der Regierung Karzai herzustellen, werden sie nicht mehr als Unparteiische, sondern als Handlanger der Kabuler Regierung betrachtet. Militärische Fehlschläge oder von den Einsatzkräften in Kauf genommene Übergriffe auf die Zivilbevölkerung werden gleichermaßen den internationalen Truppen wie der nationalen Regierung angekreidet. Je robuster zudem die Truppen im Namen der Sicherheit vorgehen, desto mehr drohen sie historische Erinnerungen an fremde Eindringlinge wachzurufen, gegen die sich die – ansonsten zerstrittenen – Stämme und Ethnien seinerzeit im gemeinsamen Kampf zusammenschlossen.

Da die Regierung Karzai offenkundig von der internationalen Gemeinschaft abhängig ist, nimmt die Bevölkerung letztere mit in Haftung. Solange die Bevölkerung hofft, dass die internationalen Geber die Regierung zu einer Korrektur ihrer Fehler bewegen kann, beschränkt sich der Akzeptanzverlust im wesentlichen auf die eigene Regierung. Wenn jedoch erkennbar wird, dass die internationalen Akteure ihre politische Kontrollaufgabe nicht wahrnehmen, wird ihre Akzeptanz ebenfalls schwinden.

Obwohl sich dieser Prozess vorerst noch unschwellig vollzieht, sind Warnsignale bereits sichtbar. Als solches kann beispielsweise der populistisch artikulierte, äußerst wirkungsvolle Vorwurf gegen internationale Organisationen gewertet werden, Entwicklungsgelder durch Korruption oder Zweckentfremdung vergeudet zu haben. Weil er diesen Vorwurf prominent erhob, errang der frühere Planungsminister Ramazan Bashardost bei den Parlaments-

wahlen die dritthöchste Stimmenzahl in der Hauptstadt.⁴⁰

Der Akzeptanzschwund lässt sich exemplarisch an der Kritik illustrieren, die Karzais Personalpolitik hervorrief. Karzai kooptierte einflussreiche Regionalfürsten mit dem Argument, dass er nur auf diese Weise seine Macht festigen könne. Dieses Mittel war auch seine politische Antwort auf die Sicherheitsprobleme, die mit lokalen oder regionalen Machtkämpfen verbunden waren. Solange Karzai dabei von dem mächtigen US-Botschafter Khalilzad unterstützt wurde, konnten die (zumal untereinander uneinigen) EU-Geber nichts gegen diese Strategie unternehmen, obwohl sich einige von ihnen Karzai gegenüber besorgt äußerten. Angesichts der übermächtigen Rolle der USA in Afghanistan hielt sich auch die Kritik in der afghanischen Bevölkerung in Grenzen.

Das änderte sich jedoch im Sommer 2005. Nachdem Khalilzad den Botschafterposten in Kabul geräumt hatte, war Karzai gezwungen, aus dem Schatten des »Vizekönigs« herauszutreten. Zugleich provozierten Karzais Eingriffe in das Verfahren zur Disqualifizierung belasteter Kandidaten im Vorfeld der Parlamentswahlen offene Kritik in Teilen der ohnehin bereits enttäuschten Bevölkerung. Zum neuen Fokus für die öffentliche Unzufriedenheit wurde nun Karzais Politik der Rotation unqualifizierter Gouverneure und Polizeichefs, die nicht entlassen, sondern auf gleichwertige Posten andernorts versetzt wurden – ein Machterhaltungsmittel, das er 2005 exzessiv einsetzte.⁴¹

Die Bevölkerung musste zu dem Schluss kommen, dass Karzai diese Rotationspolitik mit der stillschweigenden Duldung der internationalen Geber betrieb.⁴²

⁴⁰ Dost gewann 30 794 der Stimmen in Kabul. Vor ihm lagen nur der Hazaraführer Mohammad Mohaqueq mit 52 686 Stimmen und der damalige Oppositionsführer und jetzige Präsident des Unterhauses Younus Qanooni mit 31 225 Stimmen. Weit abgeschlagen folgte an vierter Stelle der reiche Geschäftsmann Aref Zarif mit nur 9934 Stimmen. Vgl. Joint Electoral Management Board, *Wolesi Jirga & Provincial Council Elections Afghanistan 2005*, Kabul, <<http://www.results.jemb.org/results.asp?ElectionID=1&ProvinceID=1&Order=Vote>>.

⁴¹ Vgl. Mark Sedra/Peter Middlebrook, *Beyond Bonn. Revisioning the International Compact for Afghanistan*, November 2005, <<http://www.fpif.org/pdf/papers/0511beyondbonn.pdf>>, S. 8: »Typifying this [accommodationist] approach is the game of musical chairs played by the country's provincial governors in 2005. In July alone, four provincial governors who had earned the ire of both the public and the central government due to their inadequate performance were shifted to the same post in other provinces rather than being removed«.

⁴² Vgl. ICG, *Afghanistan: Getting Disarmament Back on Track*, Kabul/Brüssel, 23.2.2005 (Asia Briefing Nr. 35), S. 1, <<http://>

Insofern erfüllte die internationale Gemeinschaft nicht die von ihr erwartete Funktion einer Instanz zur Kontrolle der Regierung Karzai. Die USA behielten ihre Zurückhaltung auch 2006 bei so wichtigen Vorhaben wie der im Frühsommer 2006 von Karzai torpedierten Polizeireform zunächst bei, während sich einzelne europäische Regierungen anfangs auf verhaltene und damit wirkungslose Proteste beschränkten. Erst als erkennbar wurde, dass Karzais Eingriff in die Stellenbesetzung die Polizeireform ernsthaft gefährden würde, übten die internationalen Geber gemeinsam – und letztlich erfolgreich – Druck auf Karzai aus.⁴³

Als Teil der Reform des Sicherheitssektors führten die VN ein umfangreiches Demobilisierungsprogramm unter dem Titel »Disarmament, Demobilization and Reintegration« (DDR) durch. Die erste Phase ab 2003 firmierte unter der Bezeichnung »Afghanistan New Beginnings Programme« (ANBP). Nach internationaler Einschätzung wurde sie im Juli 2005 »erfolgreich« mit der Entwaffnung ehemaliger formeller Militäreinheiten der früheren Mujaheddin-Truppen der Nordallianz und mit der Abgabe zahlreicher (aber oft veralteter) Waffen anderer Akteure abgeschlossen. In der direkt vor den Parlamentwahlen eingeleiteten zweiten Demobilisierungsphase unter dem Namen »Disbandment of Illegal Armed Groups« (DIAG) sollen die sogenannten illegalen Milizen der zahlreichen Kommandanten entwaffnet und aufgelöst werden.

www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_asia/b035_afghanistan_getting_disarmament_back_on_track_web.pdf.

⁴³ Im Dezember 2005 hatte Karzai die vom deutschen Projektbüro Polizei Kabul ausgearbeitete Polizeireform (*Tashkeel*) per Dekret in Kraft gesetzt und im Frühjahr 2006 deren erste Stufe implementiert. Als im Mai 2006 die zweite Reformstufe anstand, wickelte Karzai von dem zwischen den VN, Deutschland, den USA und anderen beteiligten Staaten vereinbarten Verfahren ab und ernannte 14 Personen zu hochrangigen Polizeioffizieren, die als korrupt, kriminell und inkompetent bekannt waren. Da sich die USA mit ihrer Kritik zurückhielten, einigten sich die Geber und die Regierung Karzai auf eine Probezeit bis Ende 2006 für die 14 Offiziere, um dann über deren weiteres Schicksal zu entscheiden. Vgl. Aryn Baker, »Hard Times for Hamid Karzai«, in: *Time Magazine*, 6.7.2006, <<http://www.time.com/time/world/printout/0,8816,1210287,00.html>>. – Im Dezember 2006 reiste eine Delegation der Europäischen Kommission nach Afghanistan, um den Stand der Polizeireform zu evaluieren. Dabei wurde auch die Entlassung von 11 der 14 Offiziere beschlossen, von denen die meisten zum Jahresanfang 2007 bereits von ihren Posten entfernt wurden.

Die zentrale Kritik an diesem Vorhaben lautet, dass es strukturell versagt habe. Zwar ist eine beachtliche Anzahl von Milizangehörigen entwaffnet worden, aber bei weitem nicht alle wurden in zivile Berufe reintegriert. Entscheidender ist jedoch, dass es nicht gelungen ist, die Patronagebeziehungen und Klientelnetzwerke aufzulösen. Solange sie fortbestehen, können die Kommandanten ihre Soldaten jederzeit wieder mobilisieren.⁴⁴ Es zeichnet sich bereits ab, dass auch das Folgeprogramm DIAG in dieser Hinsicht nichts ausrichten wird.

Mehrere Faktoren haben durchgreifende Erfolge bislang verhindert: Teilweise hat Karzai die Zerschlagung der Klientelnetzwerke hintertrieben, indem er Ausnahmeregelungen für politisch einflussreiche Milizführer durchsetzte. Zudem haben die internationalen Geber das Programm nicht konsequent durchgeführt. Und die US-Truppen haben es bisweilen dadurch unterlaufen, dass sie lokale Kommandanten mit ihren Kämpfern als Hilfstruppen im Anti-Terror-Krieg aufgerüstet haben. Manche lokale Kommandanten haben ihre Gefolgsleute bei der neuen nationalen Autobahnpolizei untergebracht oder sind von der privaten amerikanischen Sicherheitsfirma U.S. Protection and Investigations (USPI) als Schutzherren angeheuert worden, um die Ringstraße im Streckenabschnitt Kabul–Kandahar zu sichern⁴⁵ – der wichtigsten Transportroute für den Drogenhandel, deren Kontrolle erkleckliche Schutzgeldeinnahmen garantiert. – Die Bevölkerung registriert das inkonsequente Vorgehen der internationalen Gemeinschaft bei zentralen sicherheitspolitischen Reformvorhaben sehr aufmerksam. Ihr wachsendes Misstrauen kann vor diesem Hintergrund nicht überraschen.

Internationale Militärpräsenz: Konstruktiv oder kontraproduktiv?

In dem sich verändernden innenpolitischen Klima geraten die internationalen Truppen in eine zusehends ambivalente Rolle. Zum einen sind sie in dem Dilemma gefangen, dass in Afghanistan dringend Sicherheit gewährleistet werden muss, während der Staatsaufbau weiterhin defizitär ist. Zum anderen sorgen die unterschiedlichen Mandate der einzelnen

⁴⁴ Vgl. Sedra/Middlebrook, *Beyond Bonn. Revisioning the International Compact for Afghanistan* [wie Fn. 41], S. 12.

⁴⁵ Vgl. ICG, *Afghanistan: Getting Disarmament Back on Track* [wie Fn. 42], S. 1.

internationalen Truppeneinheiten für Verwirrung in der Bevölkerung.

Wäre der Staatsaufbau so weit fortgeschritten, dass die Kabuler Regierung ihr staatliches Gewaltmonopol auf das gesamte Land ausgedehnt hätte, könnten die internationalen Militärtruppen allmählich ihre Aufgaben an die neuen staatlichen Sicherheitsorgane übergeben: die Afghanische Nationale Armee (ANA) und die Afghanische Nationale Polizei (ANP). Das Gegenteil aber ist der Fall: Als Folge des mangelnden Durchsetzungsvermögens der Regierung Karzai und von Verzögerungen beim Aufbau von ANA und ANP ist eine quantitative Aufstockung der internationalen Militärtruppen und eine Ausweitung ihres Einsatzgebietes notwendig.

Der Beitrag dieser Truppen zur Sicherheitsstabilisierung wird dadurch kompliziert, dass neben ISAF-Einheiten (siehe Karte 2, S. 26 zur Ausweitung des ISAF-Einsatzgebietes) auch Truppen im Rahmen der »Operation Enduring Freedom« im Einsatz sind. Die internationale Militärpräsenz in Afghanistan setzt sich mithin aus äußerst heterogenen Militäreinheiten mit unterschiedlichen Mandaten und politisch-militärischen Zielen zusammen. So operieren unter dem robusten OEF-Mandat kleine Spezialeinheiten der USA und ähnliche Einheiten einzelner internationaler Militärpartner neben den erheblich größeren US-geführten Koalitionstreitkräften im »Anti-Terror-Krieg«. ⁴⁶ Ihr Kampfauftrag lautet, die mit dem neuen Sammelbegriff bezeichneten Oppositionellen Militanten Kräfte der Neo-Taliban und einer mit diesen vernetzten, grenzüberschreitenden Interessenallianz unterschiedlicher Akteure im paschtunischen Süden und Osten zu zerschlagen oder doch zumindest deutlich zu schwächen.

Im Unterschied dazu haben die multilateralen ISAF-Truppen ein begrenztes Mandat, das durch nationale Caveats der einzelnen Entsenderstaaten weiter eingeschränkt wird. Damit sind Restriktionen im Einsatz vor Ort gemeint, die die jeweilige nationale Regierung zum Schutz der eigenen Soldaten erlassen hat. Die Nato-geführten ISAF-Truppen verstehen sich explizit als eine die neuen afghanischen Sicherheitsorgane lediglich unterstützende Kraft. Durch Demonstration militärischer Stärke, aber mit politischen Mitteln sollen sie dazu beitragen, das Gewaltmonopol der

Kabuler Regierung auszuweiten und die Stellung eigenmächtiger Regionalfürsten zurückzudrängen.

Nicht zuletzt sind auf Druck der USA seit 2003 immer mehr sogenannte Provincial Reconstruction Teams (PRTs) im ganzen Land gebildet worden. Ihr Auftrag besteht darin, durch militärische Lageerkundung und vertrauensbildende Maßnahmen dafür zu sorgen, dass internationale Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen die zivile Aufbauarbeit erledigen können. Damit sollen sie die sicherheitspolitischen Voraussetzungen im Sinne des ursprünglich propagierten Ansatzes »Sicherheit – Entwicklung – nachhaltiger Frieden« schaffen, können das aber angesichts der verschlechterten Gesamtlage nur bedingt und in manchen Regionen überhaupt nicht leisten. Je nach Führungsland (*lead nation*) wird die Arbeitsweise dieser Teams durch eine eigene nationale Interpretation des ISAF-Mandats bestimmt, in einigen Fällen eben auch durch das robuste militärische Verständnis der USA.

Mit diesen verschiedenen Militäreinheiten hat die internationale Gemeinschaft ein breit gefächertes militärisches Instrumentarium zur Verfügung gestellt, um die Regierung Karzai bei ihren Bemühungen zu unterstützen, insbesondere die von lokalen oder regionalen Machtkämpfen und dem Wirken der Aufstandsgruppen ausgehenden Sicherheitsbedrohungen unter Kontrolle zu bringen.

Doch schafft das breite Spektrum an Kräften eher Verwirrung, als dass es den erklärten Zielen dient. Ein westlicher Militärexperte mag zwar die verschiedenen Militäreinheiten mit ihrem jeweiligen Mandat und ihren nationalen Einsatzbeschränkungen auseinanderhalten können. In der Wahrnehmung der afghanischen Bevölkerung hingegen verschwimmt die Grenze zwischen den OEF- und den ISAF-Militäreinheiten und den verschiedenen nationalen Kontingenten. Das würde so lange keine Rolle spielen, wie die verschiedenen internationalen Militärkräfte in ihrem jeweiligen Aktionsgebiet erfolgreich Sicherheit herstellen. Doch ist deren Bilanz insgesamt ernüchternd: Die Sicherheit in manchen Regionen ist fragil, die Hauptstadt Kabul zunehmend gefährdet und in wieder anderen Regionen haben diese Kräfte jede Kontrolle verloren.

Trotz der enttäuschenden Gesamtbilanz werden die ISAF-Truppen im allgemeinen und die deutschen

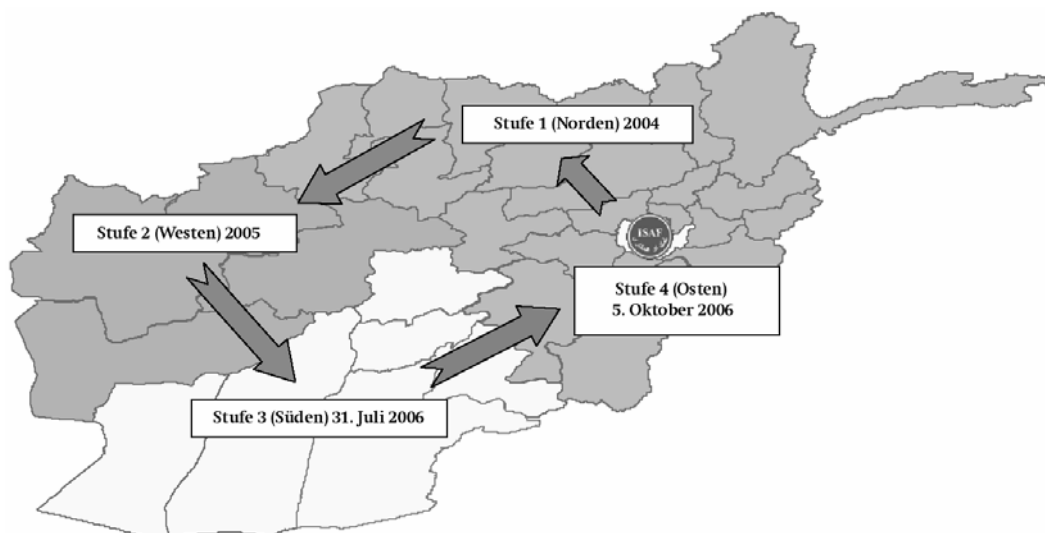
⁴⁶ Eine detailliertere Aufschlüsselung ist nicht möglich, da die USA keine Einzelheiten über Zusammensetzung und Einsatzgebiet bekanntgeben.

Exkurs:

ISAF-Ausdehnung und truppenstellende Länder

Karte 2

Stufenweise ISAF-Ausdehnung



Quelle: Nato, Stand: 10.11.2006, <http://www2.hq.nato.int/isaf/media/pdf/placemat_isaf.pdf>.

Zwischen 2002 und 2003 war das Einsatzgebiet der Truppen der International Security Assistance Force (ISAF) auf Kabul beschränkt. Als Folge amerikanischen Drängens begann ab Anfang 2004 die stufenweise Ausdehnung auf andere Regionen. Am 5. Oktober 2006 hat die Nato-geführte ISAF das Kommando über das gesamte Land übernommen.

Die US-geführten Spezialeinheiten und Koalitionsstreitkräfte, die im Rahmen der »Operation Enduring Freedom«

»Krieg gegen den Terrorismus« führen, haben seit Ende 2001 im Süden, Südosten und Osten operiert. Im Zuge der 3. und 4. ISAF-Ausdehnung haben die USA ihre Truppen in den südlichen und östlichen Regionen teilweise der Nato/ISAF unterstellt. Ungeachtet dessen operieren noch immer circa 9000 OEF-Soldaten in diesen Regionen, die keiner internationalen Kontrolle unterliegen.

Tabelle

Truppenstellende Länder: ISAF

Im November 2006 waren 37 Staaten mit insgesamt fast 33 000 Soldaten am ISAF-Einsatz beteiligt:

Albanien	30	Früh.Jug.Rep. Makedonien	120	Neuseeland	100	Slowenien	50
Aserbaidshan	20	Griechenland	170	Niederlande	2000	Spanien	650
Australien	200	Irland	10	Norwegen	320	Tschech. Republik	100
Belgien	340	Island	15	Österreich	5	Türkei	460
Bulgarien	150	Italien	1800	Polen	160	Ungarn	200
Dänemark	300	Kanada	2500	Portugal	150	UK	6 000
Deutschland	2700	Kroatien	100	Rumänien	750	USA	11 800
Estland	90	Lettland	30	Schweden	200		
Finnland	90	Litauen	140	Schweiz	5		
Frankreich	975	Luxemburg	10	Slowakei	60		
Quelle: Nato, Stand: 10.11.2006, < http://www2.hq.nato.int/isaf/media/pdf/placemat_isaf.pdf >.							Summe
							32 800

Truppen im besonderen⁴⁷ vorläufig weiterhin als Schutztruppen angesehen, ihre Präsenz wird willkommen geheißen. Doch werden sie zunehmend in die seit Frühjahr 2006 zu beobachtende Eskalation hineingezogen. Der seit Ende 2001 im Süden, Südosten und in östlichen Grenzgebieten aggressiv vorgetragene OEF-Kampfeinsatz hat eine Entfremdung der paschtunischen Bevölkerung bewirkt. Die von Übergriffen auf die Zivilbevölkerung begleitete US-geführte »Operation Mountain Thrust« von Mai bis Juli 2006 hat die Entfremdung ebenso vertieft wie die anschließende ISAF-Operation »Medusa«. Zugleich dürfte das rigorose Vorgehen der USA gegen Mohnanbau und Drogenhandel in den südlichen Drogenhochburgen eine stillschweigende Duldung oder sogar Kooperation im Jahr 2006 mit den seit Winter 2005/2006 erstarkten grenzüberschreitend agierenden Aufstandsgruppen begünstigt haben. Das weitgehende Fehlen staatlicher Hoheitsgewalt im Süden, Südosten und in östlichen Grenzbereichen, verbunden mit dem oft wirkungslosen Einsatz korrupter, von lokalen Kommandanten abhängiger Polizeikräfte hat es den dort operierenden Aufstandsgruppen leicht gemacht, sich als Schutzherren gegen die befürchtete Vernichtung von Mohnfeldern anzubieten und dadurch mittelbar ihre Kontrolle auszudehnen.

Vor diesem Hintergrund könnte sich die Lage weiter verschlechtern, mit Rückwirkungen auch auf die fragile, aber noch stabilisierungsfähige Sicherheitslage im Norden. Die zu beobachtende Vernetzung der Aufstandsgruppen, die in ihrer jeweiligen regionalen Hochburg in einem geographischen Bogen vom Süden über den Südosten und Osten bis in den Norden hinein operieren, erhöht das Risiko, dass 2007 vermehrt Anschläge im Norden verübt werden.

Die verwirrenden und teils widersprüchlichen Mandate und Vorgehensweisen der internationalen Militäreinheiten haben verhindert, dass sie weithin akzeptiert werden. Da sie das Image neutraler Militärkräfte bis zu einem gewissen Grade eingebüßt haben, werden militärische Rückschläge oder Übergriffe auf die Zivilbevölkerung auch ihnen angelastet. Insgesamt

wird ihre Rolle zusehends zwiespältiger gesehen, doch unterscheidet sich die Wahrnehmung in den einzelnen Regionen deutlich und eröffnet auch unterschiedliche Handlungsspielräume. So gilt es im Süden und Südosten zu verhindern, dass die Entfremdung in offene Ablehnung von dann als Besatzern perzipierten Truppen umschlägt. Dagegen ist es im Norden und Westen gelungen, den Dialog mit der Bevölkerung aufrechtzuerhalten und das Vertrauen in die Schutztruppen zu bewahren. Als Gradmesser für das Ausmaß des Vertrauens kann die Bereitschaft der lokalen Bevölkerung dienen, den internationalen Truppen zuverlässige Hinweise auf geplante Anschläge oder über Nacht gelegte Minen zu geben.

⁴⁷ Im Mai 2006 wurde der Autorin in Interviews in Kabul und Mazar-i-Sharif versichert, dass sich (zumindest bislang) die Bundeswehr ihre Sympathie in der Bevölkerung bewahrt habe. Ein wesentlicher Grund dafür ist in dem nicht-martialischen, bevölkerungsnahen und um interkulturelle Verständigung bemühten Auftreten der deutschen Soldaten zu sehen. Weitere Gründe sind das Fehlen verdeckter nationaler Eigeninteressen und die über hundertjährige besondere Freundschaft zwischen beiden Ländern.

Fazit

Für die zweite Aufbauphase ist insofern eine Kurskorrektur der Vereinten Nationen notwendig, als überhaupt erst einmal die Voraussetzungen geschaffen werden müssen, damit die konzeptionellen Leitlinien *light footprint* und *Afghan ownership* in die Praxis umgesetzt werden können. Dazu bedarf es einer längeren und umfassenderen Intervention der internationalen Gemeinschaft. Auch dürfte es unumgänglich sein, angesichts der schwierigen politischen und strukturellen Kontextbedingungen in Afghanistan bestimmte normative Anforderungen zu relativieren und erheblich mehr Zeit zu veranschlagen. Dem trägt die Aufstockung der ISAF-Militärpräsenz in Afghanistan bereits Rechnung. Abgesehen davon, dass diese Maßnahme allein nicht ausreicht, kann sie sich auch noch als kontraproduktiv erweisen.

So belegen neueste interne Analysen des Pentagon, dass ein großangelegter Kampfeinsatz, wie er beispielsweise auch für die Operationen im Rahmen der »Operation Enduring Freedom« im Süden, Südosten und in den östlichen Grenzgebieten typisch war, der neuen Bedrohungssituation nicht angemessen ist, die durch dezentral im Untergrund operierende Aufstandsgruppen charakterisiert ist.⁴⁸ Die zwiespältige Rolle, in die internationale Militärtruppen aufgrund dieser Kampfstrategie geraten sind, kann der Nato als Warnung dienen, die seit Oktober 2006 das Kommando in allen Landesteilen übernommen hat. Als Lehre sollten die ISAF-Truppen zusammen mit internationalen politischen Akteuren ein breitgefächertes Spektrum von Ansätzen entwickeln, die auf die spezifischen Bedingungen der jeweiligen Provinz zugeschnitten sind.

Im kritischen Süden beispielsweise kann eine Stabilisierung nur dann gelingen, wenn das Vertrauen der Bevölkerung zurückgewonnen wird. Dazu ist ein ständiger Dialog mit den lokalen Vertretern erforderlich, der durch soziale Nothilfe Maßnahmen und wirtschaftliche Aufbauprojekte ergänzt werden sollte. Als

Erschwernis wirkt allerdings der internationale Druck zur Drogenbekämpfung, da diese Region 2006 den größten Zuwachs in der Drogenproduktion verbuchte. Sollten die USA dort im Frühjahr 2007 eine großangelegte Operation zur chemischen Vernichtung der Mohnfelder durchführen,⁴⁹ dürfte eine weitere militärische Eskalation unausweichlich sein. In Verbindung mit großer Armut, die durch die dürrebedingte Hungersnot im Jahr 2006 verschärft wurde, würde die Bevölkerung in dieser Region noch mehr in die Arme der Neo-Taliban und der Oppositionellen Militanten Kräfte getrieben. Politische Stabilisierungsinitiativen wären unter diesen Umständen wirkungslos.

Auch in anderen Landesteilen sollten die noch vorhandenen Handlungsspielräume sobald wie möglich durch provinzspezifische Initiativen genutzt werden. Das Mitte November 2006 vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zugesagte Projekt für die Provinzen Paktia und Khost im Südosten Afghanistans ist ein Schritt in die richtige Richtung. Damit es zu einem Pilotprojekt für einen neuen Stabilisierungsansatz in fragilen Provinzen werden kann, sollte es von der Bundesregierung um eine rechtsstaatliche Komponente erweitert, von europäischen Partnern mitgetragen und sektoral verbreitert werden.

Sollte es nicht gelingen, einer weiteren Lageverschlechterung im Frühjahr 2007 entgegenzuwirken, droht die Stimmung in immer größeren Landesteilen umzukippen. Dann könnte sich die Bevölkerung auch in den weniger militanten Regionen fragen, welchen Vorteil eine ineffiziente internationale Militärpräsenz gegenüber einem Afghanistan bietet, das den Afghanen überlassen ist. In einem solchen Fall wäre auch die – ohnehin angeschlagene – Regierung Karzai ernsthaft gefährdet. Ihre schwindende Akzeptanz könnte vollends erodieren, wenn der Eindruck vorherrscht, dass ihre Abhängigkeit von der internationalen Gemeinschaft zwar der eigenen Klientel Pfründen sichert, aber kaum Nutzen für die große Mehrheit der Bevölkerung

⁴⁸ Zu dieser Folgerung gelangen Auswertungen der US-Strategie im Irak und in Afghanistan. Vgl. Bryan Bender, »Pentagon Studying Its War Errors. Analysts Assess Tactics in Iraq, Afghanistan«, in: *The Boston Globe*, 16.8.2006, <http://www.boston.com/news/nation/washington/articles/2006/08/16/pentagon_studying_its_war_errors/>.

⁴⁹ Vgl. Declan Walsh, »Afghanistan's Opium Poppies Will Be Sprayed, Says US Drugs Tsar«, in: *Guardian*, 11.12.2006, <<http://www.guardian.co.uk/afghanistan/story/0,1969156,00.html>>.

bringt. Nicht auszuschließen wäre dann, dass auch die ISAF-Schutztruppen als Besatzungskräfte abgelehnt und die internationale Militärpräsenz grundsätzlich in Frage gestellt würde.

Seit der Übernahme des Regionalkommandos Nord im Juni 2006 trägt Deutschland eine besondere Verantwortung. Dem deutschen Gesamtkommando unterstehen fünf PRTs in den nordafghanischen Provinzen und circa 3400 ISAF-Soldaten aus dreizehn Nationen.⁵⁰ Aufgrund der positiven Erfahrungen der deutschen ISAF-Truppen mit ihrer bisherigen bürger-nahen Vorgehensweise sollte die deutsche Führung – in Abstimmung mit den anderen ISAF-Partnern – dem amerikanischen Druck widerstehen, das ISAF-Mandat zusehends robuster auszuüben. Die Voraussetzungen für eine partnerschaftliche afghanische Eigenverantwortung in dieser Region sind derzeit relativ gut. Um hier anzuknüpfen, könnte die Bundesregierung ressortübergreifend im Frühsommer 2007 eine Regionalkonferenz in Mazar-i-Sharif oder Kunduz ausrichten, um gemeinsam mit Provinzvertretern der Kabuler Zentralregierung und Repräsentanten der lokalen Zivilbevölkerung eine Zwischenbilanz zu ziehen und längerfristige Entwicklungsstrategien für die neun nördlichen Provinzen zu erarbeiten.

Abkürzungsverzeichnis

ANA	Afghanische Nationale Armee
ANBP	Afghanistan New Beginnings Programme
ANP	Afghanische Nationale Polizei
AREU	Afghanistan Research and Evaluation Unit
CSIS	Center for Strategic and International Studies
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration
DIAG	Disbandment of Illegal Armed Groups
EEC	Electoral Complaints Commission
EU	Europäische Union
EUEOM	European Union Election Observation Mission
HDI	Human Development Index
ICG	International Crisis Group
ISAF	International Security Assistance Mission
JEMB	Joint Electoral Management Board
Nato	North Atlantic Treaty Organisation
NSP	National Solidarity Program
OEF	Operation Enduring Freedom
OMK	Oppositionelle Militante Kräfte
PRT	Provincial Reconstruction Team
RFE	Radio Free Europe
RL	Radio Liberty
SNTV	Single Non-Transferable Vote System
SRSG	Special Representative of the Secretary-General
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNDP	United Nations Development Programme
USPI	U.S. Protection and Investigations
VN	Vereinte Nationen

⁵⁰ Vgl. *Germany Assumes ISAF Command*, 1.6.2006, <http://www.bundesregierung.de/nn_6562/Content/EN/Artikel/2006/06/2006-06-01-germany-assumes-isaf-command.html>.